

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

“TITULO DE LA TESIS”

**“Capacidad del Estado peruano en perspectiva comparada para
prevenir y sancionar los problemas de seguridad vial
vinculados a la alcoholemia”**

**Tesis para optar el grado de Magister en Ciencias Políticas y
Gestión Pública**

Autor

Fredy Aristo Del Carpio León

Asesora

Jessica Violeta, Bensa Morales

Lima – Perú

2015

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	9
MARCO TEÓRICO.....	9
1.1. El problema público	9
1.2. Seguridad	11
1.3. La seguridad como problema público	12
1.4. Rol del Estado en la provisión de seguridad	13
1.5. Políticas públicas y análisis de políticas públicas.....	14
1.6. Valor público.....	15
1.7. Implementación de políticas públicas	16
1.8. La seguridad como objeto de la política pública.....	19
1.9. Caracterización del caso como problema público de seguridad.....	20
1.10. Debilidad en el Estado por la falta de involucramiento y presencia.....	22
1.11. Las limitaciones de la política a ser estudiada	23
1.12. Efectos de los problemas existentes en la dinámica del problema público	24
1.13. Alcoholemia	24
CAPITULO II	27
ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	27
2.1. Antecedentes de estudio	27
2.2. Normativa peruana sobre seguridad vial.....	28
2.2.1. Ley N°27181: Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre	29
2.2.2. Decreto Supremo N°016-2009-MTC – Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito	29
2.2.3. Decreto Supremo N°028-2009-MTC	32
2.2.4. Decreto Supremo N°025-2011-MTC	32
2.2.5. Decreto Supremo N°017-22	32
2.2.6. Decreto Supremo N°009-2010-MTC	33
2.2.7. Decreto Supremo N°017-MTC	33

2.2.8.	Decreto Supremo N°018-2013-MTC	34
2.2.9.	Decreto Supremo N°003-MTC	34
2.3.	Normativa específica	37
2.3.1.	Ley N°29439	37
2.3.2.	Ley N°27753	39
2.3.3.	Decreto Ley N°27054.....	40
2.3.4.	Decreto Supremo N°016-2009-MTC - Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito	40
2.3.5.	Decreto Supremo N°003-MTC	41
2.4.	Análisis de las normas legales de Colombia sobre alcoholemia	48
CAPITULO III		51
ANÁLISIS DE LOS HALLAZGOS.....		51
3.1.	El nivel de accidentalidad por alcoholemia en el Perú	52
3.2.	Políticas y acciones implementadas para regular la accidentalidad por alcoholemia en el Perú	57
3.3.	Efectividad de las acciones ante el surgimiento de la normativa.....	63
CONCLUSIONES		69
RECOMENDACIONES		75

INTRODUCCIÓN

La situación actual en relación a la accidentalidad vial muestra un preocupante aumento de la mortalidad, morbilidad y discapacidad en países en vías de desarrollo como el nuestro. En el Perú, la falta de normas claras, sanciones ejemplares y modelos de seguridad vial conllevan a una falta de consciencia por parte de los conductores y transeúntes. Es de considerar, también, que el incremento de la tasa de mortalidad, morbilidad y discapacidad conlleva a un problema de salud pública y, por otro lado, económico ya que las pérdidas económicas derivadas de accidentes de tránsito se estiman en US\$ 518 000 millones, o equivalentemente al 1% y 3% del PBI de los países (Chía y Huamaní, 2010).

Diferentes estudios presentan el tipo de legislación y fiscalización respecto a la conducción bajo los efectos del alcohol que poseen algunos países, y la relación de ellas con la proporción de víctimas fatales causadas por conductores ebrios. Por ejemplo, el estudio realizado por Chía y Huamaní (2013) señala que los países con menores proporciones de víctimas fatales de accidentes de tránsito relacionadas al alcohol son aquellos que combinan una permisividad baja de gramos de alcohol por litro de sangre, y que cuentan con una alta fiscalización del cumplimiento de las normas relacionadas a dicho consumo. En sentido opuesto,

los países con mayores proporciones de víctimas fatales de accidentes de tránsito relacionadas al alcohol son aquellos que no cuentan con sistemas suficientemente fuertes para hacer cumplir la legislación, aun cuando la normatividad establece bajos niveles de alcohol.

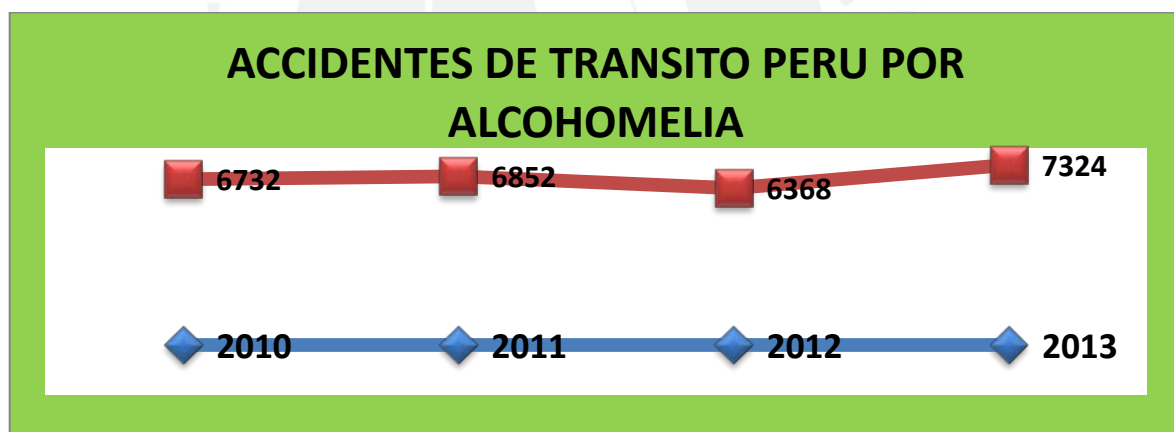
Los marcos normativos y modelos sobre seguridad vial son muy amplios, variados y de gran complejidad. Cada país tiene sus particularidades que, de una manera u otra, generan probablemente limitaciones en su aplicación por parte de las autoridades competentes, además de que las formas de difusión de modelos o proyectos de seguridad vial no tienen el impacto esperado en los países respectivos.

Asimismo, se hace mención que el Perú se encuentra dentro de los países que ostentan el título de mayor cantidad de accidentes de tránsito en el mundo, puesto que cada 9 minutos se produce un accidente de tránsito, teniendo alrededor de 50 mil heridos al año y 75 mil accidentes. En relación a la seguridad vial, las causas principales de los accidentes de tránsito son el exceso de velocidad, imprudencia del conductor, imprudencia del peatón, desacato de las señales de tránsito fallas mecánicas, mal estado de las pistas, entre otros; pero el grado de ebriedad del conductor es la segunda causa más frecuente en los accidentes de tránsito con consecuencias fatales y no fatales, pero si con daños materiales, estando por debajo del exceso de velocidad¹.

¹ PNP. 2013. "Accidentes de tránsito declarados en las unidades PNP". Elaborado por el Estado Mayor de la Policía Nacional del Perú, Oficina de telemática, Información de Gestión.

Debido a esta problemática es que surge la necesidad de realizar la presente investigación. En ese sentido, y a través de un análisis de la normatividad referida a las sanciones y regulaciones en la seguridad vial así como de los modelos de prevención correspondiente, la presente investigación tiene como fin determinar la capacidad del Estado peruano, en perspectiva comparada, para prevenir y sancionar los problemas de seguridad vial vinculados a la alcoholemia. Esto a través del desarrollo de actividades que conlleven a plantear la situación actual del problema público que influye en la gestión pública de la seguridad.

Gráfico N°1



Fuente: EMG-PNP 2014. Elaboración propia 2014.

Gráfico N°2



Fuente: Fundación el Viento Blanco

Para darle más énfasis a este problema, se realizó una comparación con Colombia, a través de una entrevista realizada al agregado policial de Colombia en el Perú y del intercambio de información con la policía de Colombia en materia de tránsito. Esto se puede apreciar en el trabajo de campo efectuado a partir del cual se demuestra que existe un interés por parte del Estado colombiano sobre el problema de la alcoholemia. Esto se evidencia con la formulación de normas en ese país, como la Ley N°1548 y la Ley N°1696, dictadas por el Congreso de Colombia relacionados a la alcoholemia y que modifican los temas de reincidencia de embriaguez

Entre las causas de los accidentes de tránsito en el Perú, se puede ver que la migración es una de ellas, así como el incremento del parque automotor. A partir de estas dos causas se observa claramente el aumento de la complejidad en el sistema social y tecnológico, lo cual está produciendo modificaciones en el

medio ambiente, principalmente en la urbe. De esta manera, las políticas públicas tomadas en años anteriores ya no son efectivas actualmente, por lo que deberían reformularse e implementarse nuevamente, para lo cual se necesita una evaluación y monitoreo, así como realizar comparaciones con otros países exitosos en la implementación de políticas de esta materia. No obstante, son evidentes otras causas de los accidentes de tránsito como la velocidad, el alcohol, la falta de seguridad de los pasajeros, falta de valores, y las normas mal implementadas.

En la actualidad, en nuestro país existe una variedad de normas que regulan el tránsito vehicular, escenario en el que se ven los desempeños de los ciudadanos, ya sea como conductores, peatones o pasajeros; actores cuyos comportamientos son regulados por estas normas. En ese sentido, el cumplimiento de las mismas compromete a las entidades públicas de manera sectorial, no existiendo un liderazgo para enfrentar el problema de los accidentes de tránsito.

Así, se hace evidente que no existe un involucramiento y que existe una falta de interés por parte del Estado, lo cual conlleva a un problema más complejo. Por este motivo, el Estado debería rediseñar las medidas adoptadas, incorporar una nueva norma legal, poder implementar las existentes o, de lo contrario, efectuar una comparación con otros países para, a partir de la evaluación de sus éxitos, disminuir los accidentes de tránsito en el Perú.

En ese sentido, la presente investigación pretende responder ¿cuáles son los problemas de efectividad del Estado peruano para prevenir y sancionar los problemas de seguridad vial vinculados a la alcoholemia? Asimismo, se busca responder ciertas preguntas específicas como: ¿cuál es el nivel de accidentalidad por alcoholemia en el Perú entre los años 2010 – 2013?, ¿cuáles son las políticas y acciones que se han implementado para regular la accidentalidad por alcoholemia en el Perú? y ¿cuál ha sido la efectividad de dichas acciones estatales en Perú entre los años 2010 - 2013?

Para la presente investigación se utilizó un tipo de metodología cualitativa descriptiva comparativa, no experimental, por lo cual compara, explica y describe los hechos y actos del problema. Asimismo, se trata de una investigación documental, para lo cual se acudió a instituciones encargadas de las normas, sanciones y reglamentación en relación al tema. Se delimitó un tiempo y espacio comprendido entre los años 2010 y 2013, pues es en ese periodo en el que se dieron las normas y campañas sobre accidentes de tránsito por alcoholemia.

Se realizó un trabajo de campo con entrevistas semiestructuradas, las cuales fueron aplicadas a actores que responden a un conjunto de criterios específicos formulados para la presente investigación, como el involucramiento o compromiso de los actores con el problema a analizar. Se utilizaron instrumentos, como la guía de entrevista y observación, aplicados a actores como representantes de la Municipalidad Metropolitana de Lima, del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, personal especializado en investigación de accidentes de

tránsito de la PNP, el Jefe de laboratorio de dosaje etílico del Servicio de Sanidad de la PNP, gerentes de empresas de transporte local interprovincial, representantes de organismos no gubernamentales (ONG), y a público usuario del servicio de transporte en el país. Asimismo, para establecer la comparación, se realizó una entrevista al agregado policial de la República de Colombia en Perú.

Para efectos de esta investigación, se ha tomado en cuenta como hipótesis que la condescendencia de las autoridades y una normativa poco clara que realmente sancione a los involucrados, la insuficiente o deficiente forma de difusión de los modelos de prevención de accidentes genera en la mayoría de los países altos índices de mortalidad, morbilidad y discapacidad en la población. Más aun, el consumo de bebidas alcohólicas y drogas son probablemente el factor de riesgo más importante en los accidentes de tránsito. En ese sentido, desde el punto de vista práctico, la investigación es importante pues permitirá conocer las formas como vienen aplicando sus modelos de seguridad vial y sanciones y la efectividad que estos están teniendo respecto a la problemática de la accidentalidad vial en el Perú, de tal manera que sirva de base para diseñar una propuesta específica. Por lo tanto, el presente trabajo surge ante la observación de la problemática relacionada con los accidentes de tránsito por el consumo de bebidas alcohólicas y drogas, al ser su combate un problema abordado por políticas públicas y al ser de interés público.

El presente trabajo se relaciona con la línea de investigación de la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), en el campo

de “Crimen y Seguridad”, la misma que, a través de la utilización del método descriptivo-cualitativo, nos va permitir describir y explicar el fenómeno de las causas de los accidentes de tránsito por consumo de bebidas alcohólicas en Lima durante los años 2010 al 2013.



CAPITULO I

MARCO TEÓRICO

1.1. El problema público

Carolina Schillagi (2001) plantea que un problema público se puede definir como un problema que aqueja a la ciudadanía en general. Este puede ser social o de hechos culturales, pero su abordaje siempre debe ser adecuado a una estructura de conocimientos y de valores (Gusfield, 1981). Un problema, cualquiera que sea, para convertirse en problema público debe ser socialmente notable y reconocido por la ciudadanía. El impacto de un problema lleva a buscar una causa así como la solución, la misma que "debe ser reconocida por el medio social y puesto en agenda por los medios de comunicación, quienes hacen de conocimiento de dichos problemas mediante las difusiones" (Salazar-Vargas, 1994).

En ese sentido, Bardach (2001) plantea que los procesos, o problemas, que se encuentran ya aprobados y son colocados en la agenda dentro de la política pública son estudiados mediante una exploración en forma organizada. Esta exploración podría ser cuantificada por los involucrados, quienes pueden actuar de acuerdo a sus criterios en forma provisional sobre las causas y las consecuencias,

lo cual realizan mediante estudios técnicos y no empíricos para tener una solución al problema.

De esta forma, como lo indican los autores, un problema público en una queja que se presenta en la sociedad civil, lo que indica es que es general, que aqueja a los ciudadanos y que debe ser agendado de acuerdo las exigencias de los ciudadanos. Este problema que afecta negativamente a la sociedad debe ser difundido a través de los medios de comunicación. Pero para la solicitud de solución de estos problemas la sociedad debe de estar organizada y no tener una injerencia con el Estado. Asimismo, al hacer un análisis del problema público se debe de tener en cuenta que se debe buscar mitigar o eliminar el problema, teniendo en cuenta que éste no es privado o particular y tiene que requerir necesariamente la intervención política para ser corregida.

Un problema público requiere, entonces, interés por parte del Estado para ser estudiado. Se debe revisar en dónde yacen las dificultades e inconvenientes que esta medida pueda estar causando y afectando de manera negativa a la sociedad después de su aplicación. Para dicho cometido, como señala Bardach (2001), es necesario tener en cuenta una medida que muestre la magnitud de ese problema y, a la vez, permita aplicar una medida que pueda contrarrestarlo. Gusfield (1981) atañe al problema público la naturaleza social, idea que es compartida por Caldera Ortega (s/f) quien además señala que en esta clase de problemas intervienen también actores políticos. Es en este contexto que se configura la dificultad del análisis de un problema público.

1.2. Seguridad

La Organización Mundial de la Salud (OMS) precisa que la seguridad de un Estado es desafiado cuando peligros y condiciones que puedan causar un daño o provocarlos (ya sean estos de tipo físico, psicológico o material) deben ser controlados por las instituciones para poder preservar la salud y el bienestar de las personas de una determinada sociedad o comunidad. En ese sentido, el Estado termina siendo una fuente indispensable en el desarrollo de la vida cotidiana, para que la sociedad se desempeñe libremente en su comunidad y en los quehaceres diarios para lograr sus aspiraciones (OMS, 1998).

Así, se entiende que la defensa de la soberanía nacional, la garantía de la plena vigencia de los derechos humanos, la protección de la población de las amenazas contra su seguridad, y la promoción del bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación; son deberes primordiales del Estado (Constitución Política del Perú, 1993).

En general, el término de seguridad se utiliza cuando los ciudadanos se encuentran en situaciones de riesgo, para lo cual su solución debe tener una implementación para evitar daños o aquello que ponga en riesgo la integridad física, psicológica u otros aspectos de las personas. Esta seguridad debe ser provista por el Estado a través de la ejecución de políticas y normas que regulan a

las personas dentro del contexto social, buscado siempre su bienestar, su tranquilidad y el convencimiento de que no hay peligro.

1.3. La seguridad como problema público

Posen (1973); Walter y Syner (1999) plantean que la seguridad nacional vela por la protección de los Estados; mientras que la seguridad humana vela por la protección de los individuos. En ese sentido, los estados deberían ser los primeros proveedores de seguridad ante sus ciudadanos (Astri Suhrke, 1999). Como menciona Astri Suhrke (1999), "los encargados de prestar seguridad humana están encargados de dar a conocer cuál es la protección de las personas humanas, y cuáles son los problemas que los aquejan". Además, deben dar a conocer que ellos están en condiciones de implementar las estrategias de protección y evitar la violencia mediante las negociaciones y por consiguiente ver la pacificación sin empleo de la fuerza (Astri Suhrke, 1999).

Para poder enfrentar este acápite se debe conocer primero cómo se origina la seguridad del Estado (proveedor de seguridad) para con los ciudadanos, así como las políticas empleadas para su normal desenvolvimiento. Es importante el aseguramiento de la seguridad humana ante las amenazas de las violaciones de sus derechos, mediante la cohesión, para lograr evitar los conflictos y desempeñarse en paz o pacíficamente en la sociedad, debiendo de eliminar las acciones que pueden disociar para la convivencia sin temor y con tranquilidad.

1.4. Rol del Estado en la provisión de seguridad

Díaz Frers (2008) propone que el Estado provee de seguridad mediante proyectos, planes y programas. A su vez, el Estado está provisto de instituciones que tutelan dentro del territorio y que son designadas por los ciudadanos o el Poder Ejecutivo, las cuales deberán resolver los problemas que se presentan en el medio público y satisfacer las necesidades de la sociedad (Díaz Frers, 2008:68-71).

En esa línea, la Constitución Política del Perú de 1993, en su artículo 44, plantea que son deberes primordiales del Estado defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”.

De esta forma, se evidencia que el rol del Estado para la seguridad se da en forma íntegra, ya que es el responsable directo de eliminar los riesgos de la violencia hacia los ciudadanos. Así, dándoles seguridad a los ciudadanos, el Estado está buscando el bienestar de la sociedad y, por consiguiente, orden y seguridad. El gobierno debe brindar el servicio de seguridad mediante normas y acciones de control para buscar la prosperidad general, garantizando sus principales derechos y deberes consagrados en la Constitución u otra norma.

Por otro lado, se debe tener presente que la seguridad no solo es en el campo interno son también externo, lo que conlleva a la promoción de una

situación de consolidación de la paz y el desarrollo integral y justa, con un respeto irrestricto a derechos humanos.

1.5. Políticas públicas y análisis de políticas públicas

Las políticas públicas son las acciones que se dan para atacar un problema público que aqueja a la ciudadanía. Para esto se debe tener focalizado al decisor, quien actuará en base a la prioridad del problema. Además se deberá ver cuán grande es el problema y cuáles son las consecuencias a corto mediano y largo plazo. El proceso de solución comprende la evaluación de las alternativas, objetivos y, principalmente, de su implementación y monitoreo, para lo cual debe existir un involucramiento de los actores.

Como plantea Garcas Rua (1997), las políticas públicas son un "conjunto de decisiones que se traducen en acciones, estratégicamente seleccionadas, para darle solución a los problemas dentro de las exigencias, prioridades y valores preferenciales de la autoridad política". En ese sentido, las políticas públicas son el resultado del proceso mediante el cual los problemas públicos son aprobados y colocados en la agenda. Como plantean Hodwood y Gunn (1984:108), las políticas públicas deben estar bien estudiadas, analizadas, organizadas, así como cuantificadas de forma tal que se puedan determinar las causas, componentes y las consecuencias que las mismas puedan traer en el futuro.

Todo problema público se debe de solucionar mediante políticas públicas para lo cual se debe de contar con los analistas o especialistas que se involucren

y vean las alternativas de solución viables en busca siempre del bienestar general. Así, la implementación debe ser asumida por el sector público para su solución mediante la designación de un determinado sector (Hodwood y Gunn, 1984:108).



Fuente: Bardach (2001)

1.6. Valor público

Para la implementación de la política pública, los funcionarios públicos buscan un valor que compense las restricciones a la libertad del ciudadano y al costo de oportunidades que pueden generarse por el cobro de los impuestos. En ese sentido, el valor público puede ser relacionado con la satisfacción de necesidades básicas, el bienestar general o el beneficio social. Así, el valor de la política pública está en la traducción de su implementación en satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos.

Se entiende que el valor público surge cuando el Estado le da un valor a los beneficios de los servicios que ofrecen y utilizan los ciudadanos. La satisfacción del usuario es crítica para el valor público, por lo que los gestores deben buscarlo por medio de los recursos públicos para que los ciudadanos puedan disfrutar de las oportunidades y condiciones que les aseguren un bienestar y una vida digna dentro de la sociedad.

1.7. Implementación de políticas públicas

El proceso de implementación es una oportunidad para revelar la inconsistencia de las relaciones causales ilegítimas que la legislación y el programa de gobierno para disminuir la creciente violencia y criminalidad. Por consiguiente, se debe buscar siempre disminuir o superar el problema público.

Así, este proceso puede ser entendido como el ensamblaje de una máquina, donde, metafóricamente, la máquina sería la política pública y sus partes serían los recursos financieros, los procesos administrativos, las dependencias públicas, las empresas privadas proveedoras de bienes y servicios, los grupos de apoyo, las regulaciones de las autoridades, etc. La implementación es, entonces, el proceso a través del cual se puede lograr ensamblar numerosos y diversos elementos del programa, que se encuentran en manos de diferentes partes, que son independientes entre sí; siendo por ello la persuasión y la negociación armas fundamentales para lograr que cada parte coopere en la consecución de la política pública.

Bardach (2001), define al problema de implementación como un problema de control y dirección de un sinfín de actividades. Esta multiplicidad de actividades e intereses puede llevar a que el proceso de implementación sea frustrante, tedioso y agotador, además de que puede generar enemistades de carácter político.

Por otro lado, Aguilar Villanueva señala que “la implementación de las políticas trae como consecuencia la culpabilidad y responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos encargados de ejecutar las políticas debido a la consideración de los fracasos de las políticas como errores en las decisiones”. Asimismo, las políticas fracasadas, generadas por errores de diseño y/o defectos de implementación de las políticas, no permiten atender los problemas públicos que se consideraban de interés común, enfrentando problemas de urgente solución y provocando que algunos gobiernos decidieran improvisada y reactivamente con organizaciones de poca capacidad de gestión. Frente a estas situaciones, los gobiernos que se han sustentado en proposiciones, conocimientos, modelos incorrectos no han podido corregir el error de concepción y diseño de la política pública, generando que la implementación no funcione.

Sin embargo, los problemas, defectos y obstáculos son inherentes a la puesta en práctica de toda política, por lo que hasta la política más resistente puede enfrentar problemas durante la implementación. Por este motivo, es necesaria una amplia capacidad del gobierno para influir en las acciones de los gobiernos locales (Derthick, 1972). En ese sentido, el problema o factor causal

decisivo es la limitada capacidad del gobierno, un problema de estructura institucional y no de diferencias de personalidades y orientaciones.

Finalmente, todo proceso de implementación asume varios puntos de decisión, con medidas de acción colectiva, lo cual conlleva a la aprobación de varios actores que tienen la capacidad de paralizar la forma, el contenido o el tiempo de la decisión corporativa. Si no se toman decisiones conjuntas, el proceso de implementación no puede seguir adelante, se obstaculiza o no se cumple el objetivo trazado. En ese sentido, la implementación debe ser vista como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas, además de los marcos y enfoques mencionados. Es importante la interacción entre los actores pues, y como mencionan Pressman y Wildavsky (1973), hay una serie de ideas que, sin lugar a dudas, pueden ayudar a construir una mejor visión del complejo campo de la implementación de políticas públicas..

Para la investigación del proceso de la política se realiza la tarea de localizar y enumerar las decisiones de ayuda indispensables para que la implementación de la política avance. Asimismo, es importante enumerar los actores o las instituciones cuya participación en los puntos de decisión sea necesaria para la marcha de la política; así como identificar y sumar los puntos de decisión y la identificación de actores independientes y dependientes de otros en el momento de las decisiones de cooperación.

1.8. La seguridad como objeto de la política pública

Luego de entender el concepto de seguridad, así como de política pública y de su proceso de formulación para la resolución de los problemas públicos, es posible hacer una relación entre ambos conceptos. La seguridad política es una prioridad del gobierno en tanto su deber es proteger el orden público, tanto a nivel interno como externo. Como menciona el Ministerio de Defensa (2009), el núcleo de la seguridad política es la seguridad del Estado, quien, para garantizar la seguridad, aplica la legislación penal y castiga delitos, existiendo organismos encargados de las necesidades de inteligencia.

Pero también la seguridad puede ser entendida como social, en tanto existen medidas que adopta un gobierno para prevenir riesgos, enfermedades, accidentes y desastres, así como para hacer frente a temas como la jubilación y asistencia social. De esta forma, se puede entender que la importancia política de la seguridad social estriba en que es un factor importante del orden social deseable.

Así, se entiende a la seguridad como objeto de la política pública, que se da dentro del contexto de las medidas de seguridad que emplea el Estado por medio del orden público, la seguridad social y, primordialmente, la seguridad de las personas en forma individual y colectiva para su desenvolvimiento libre y tranquilo dentro de la sociedad y el país. El Estado interviene como ente regulador puesto que existen políticas de Estado que asignan responsables para dicho fin, siendo las entidades estatales quienes poseen el derecho de policía, en la función que se le asigne, con la finalidad de brindar seguridad y bienestar al ciudadano dentro de

sus actividades públicas o privadas. Se debe de acotar que la seguridad social es primordial para los ciudadanos puesto que se trata de su interés económico y de salud, por lo que el Estado se involucra directamente como regulador.

1.9. Caracterización del caso como problema público de seguridad

La seguridad vial consiste en la prevención de accidentes de tránsito o la minimización de sus efectos, especialmente para la vida y la salud de las personas cuando tuviera lugar un hecho no deseado de tránsito. También se refiere a las tecnologías empleadas para dicho fin en cualquier medio de desplazamiento terrestre (ómnibus, camión, automóvil, motocicleta, bicicleta y a pie).

La OMS hace una predicción que para 2015 los accidentes de tránsito serán las causas principales de muerte y discapacidad física para personas de 5 y más años de edad. Asimismo, predice que para 2020 la situación será más dramática ya que se aumentarán las cifras por muerte por accidentes de tránsito, por lo que, si bien la tasa en América Latina es alta, esta irá creciendo si no se toman las medidas del caso.

Cabe recordar que según las estadísticas de la oficina de Estado Mayor General Policía Nacional del Perú- Oficina de Telemática en el periodo comprendido entre los años de 2006 al 2013, de un total de 609,262 accidentes de tránsito fatales y no fatales, se registraron 55,258 accidentes causados por la ebriedad del conductor, lo cual significaría un 9% del total de accidentes ocurridos durante el periodo señalado. Teniendo en cuenta el resultado de las estadísticas y

habiéndose dado la Ley N°27753 o Ley de Alcoholemia, con fecha del 23 de mayo de 2002, se puede concluir que esta Ley no ha logrado el objetivo de bajar el índice de accidentes de tránsito ocasionados por ebriedad del conductor y peatón, manteniéndose las cifras de accidentes del año 2006 para adelante y con una tendencia a aumentar el año 2013.

Tabla N°1

Perú: número de accidentes de tránsito fatales y no fatales por año, según causa
2006-2013

CAUSA	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TOTAL	79,695	76,665	76,545	74,221	74,612	74,672	75,012	77,840
Exceso de Velocidad	22,047	25,605	25,456	25,916	25,312	23,615	24,188	24,764
Ebriedad del Conductor	7,836	6,913	7,042	6,191	6,732	6,852	6,368	7,324
Imprudencia del Conductor	25,066	20,387	20,811	19,288	19,861	18,827	19,469	19,776
Imprudencia del Peatón	7,366	5,717	4,888	4,970	5,126	6,177	6,749	7,043
Desacato de señales	3,277	1,146	1,453	1,667	1,825	2,150	2,034	2,277
Falla Mecánica	2,305	2,401	2,227	2,150	1,913	2,077	2,077	2,306
Mal Estado de la Pista	1,451	1,741	1,437	1,260	1,141	1,020	1,144	976
Señalización Defectuosa	700	754	538	624	550	610	670	646
Otros	9,647	12,001	12,693	12,155	12,152	13,344	12,313	12,728

Fuente: Accidentes declarados en las unidades de la PNP, 2012. Elaboración: EMG-PNP/OFITEL y OGPP, Información de Gestión

Estableciendo una comparación con Colombia, dentro de lo establecido en su Constitución Política se puede apreciar que se respeta la dignidad humana, en el trabajo y la circulación. Además, se observa que el Estado tiene la obligación de proteger a las personas para que puedan gozar de un ambiente sano. Dentro de los planes de seguridad vial se encuentra vigente el Plan Nacional de Seguridad Vial 2004-2009, 2011-2016, dado por el Ministerio de Transporte. En ese plan se definen las líneas estratégicas de seguridad vial en lo referente a la protección, instituciones comprometidas, comportamiento humano, equipos de transporte y la atención y rehabilitación de las personas.

1.10. Debilidad en el Estado por la falta de involucramiento y presencia

Dentro de la estructura del Estado, que puede ser caracterizado por la falta de penetración territorial y la aplicación de leyes, las normas pueden existir pero no cumplirse porque no existe un seguimiento constante de los actores estatales involucrados. En el caso peruano, estos actores pueden ser el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio del Interior, Ministerio Público, Municipalidades y la PNP, quienes, individualmente, tienen roles que cumplir pero no lo hacen o no están bien definidos. Para esto, no solo basta dar una ley sino que esta debe ser el resultado de un análisis de políticas públicas formuladas con el involucramiento de todos.

Dentro de las políticas a nivel internacional de seguridad vial se encuentran los acuerdos vigentes resultado de la "Primera Conferencia Ministerial Mundial de las Naciones Unidas sobre Seguridad Vial". En aquella conferencia se acordaron temas de acción para el tratamiento de la seguridad vial, y los actores se comprometieron a cooperar en todos los aspectos, reforzar a los involucrados en seguridad vial, elaborar políticas de seguridad vial, armonizar los instrumentos normativos y jurídicos, establecer sistemas de transporte más seguros y sostenibles, recopilar datos en sus estados y compartirla con los demás, y atender preferentemente a los lesionados con rehabilitaciones y reintegración social. Finalmente, y como producto de lo conversado, se declaró el decenio del 2011 al 2020 como la "década de acción para la seguridad vial".

1.11. Las limitaciones de la política a ser estudiada

Entre las limitaciones para la implementación de la política se encuentra la falta de involucramiento de los actores para el mejor control de la reglamentación y sanciones, así como la falta de campañas agresivas al respecto y de regulación de las leyes que existen pero que no son cumplidas.

La falta de cumplimiento, a su vez, se puede deber a que las normas son momentáneas, sin un sustento de análisis y estudio al respecto, ni una definición de las funciones de los actores involucrados. Asimismo, es evidente la falta de implementación, revisión y regulación, y la capacidad del Estado en el seguimiento de todas las normas que regulen la seguridad vial.

1.12. Efectos de los problemas existentes en la dinámica del problema público

Entre los problemas existentes en relación al problema público se encuentra el desconocimiento por parte de los ciudadanos de las leyes existentes y de las sanciones que se les aplican a los infractores. Asimismo, desconocen los procedimientos legales, así como las autoridades ejecutoras, al verse involucrados en accidentes de tránsito por problemas de alcohol. Esto hace caótico el horizonte peruano, por lo que la comparación con la seguridad vial en Colombia es útil en tanto en este país si hay involucramiento de sus autoridades, además de un respaldo del Poder Legislativo, cuestiones que pueden ser tomadas como ejemplos.

1.13. Alcoholemia

La alcoholemia es un examen o prueba utilizada para detectar la presencia de alcohol en la sangre de una persona. Esta prueba tiene dos valores. La primera es cualitativa, determinándose como positivo o negativo, y la segunda cuantitativa, cuando se indica la cantidad de alcohol en la sangre. Los resultados son de acuerdo a la corpulencia del individuo, sensibilidad, circunstancias del momento, ritmo de la absorción, el sexo y el momento de la ingestión.

Para poder medir la cantidad de sangre existe una tabla, la misma que es considerada el primer periodo denominado subclínico. En ese periodo no se consideran síntomas clínicos, ni hay un retardo de respuesta a estímulos, por lo

que no hay una sanción penal. La medición va de 0 a 05 gramos por litro de sangre. En un segundo periodo va de 0.5 a 1.5 gramos por litro de sangre, medida a la que ya se denomina “Ebriedad”. En este periodo se evidencia la euforia, excitación, pérdida de atención, disminución de reflejos y del campo visual. El tercer periodo es la “Ebriedad Absoluta”, que va de 1.5 a 2.5 gramos por litro de sangre, periodo en el cual existe confusión, agresividad y pérdida de control. El cuarto periodo se le denomina “Grave Alteración de la Conciencia” y va de 2.5 a 3.5 gramos por litro de sangre. Existe estupor apatía, coma y descoordinación muscular. Finalmente, el quinto periodo es el “Coma Etílico” a partir del cual ya existe riesgo de muerte, paro respiratorio y afección intestinal y va de 3.5 a más.

Los procedimientos se realizan solo por el hecho de manejar con síntomas de alcohol. Así, la policía puede detener a cualquier conductor y realizar la prueba de alcoholemia. Si esta es menor a 0.5, se le recomendará que tenga más cuidado pero si es más de 0.5 gramos de alcohol por litro de sangre será llevado a la comisaría o dependencia policial más cercana donde se realizará la documentación del caso, reteniéndole su brevete y la licencia de conducir para luego ser llevado al laboratorio más cercano de la policía para las pruebas clínicas correspondientes. Su resultado será entregado en el tiempo que demore el procesamiento y remitido a la dependencia policial solicitante. Luego, se remite la licencia de conducir y el resultado del dosaje etílico al Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

Por su parte, al conductor se le impone una papeleta por la infracción cometida. En este caso, le corresponde al MTC la suspensión de la licencia de conducir y a la policía derivar un informe a la fiscalía para los trámites judiciales y sanciones que recaiga sobre el infractor. En casos de accidentes de tránsito con consecuencias fatales (muerte), el delito tipificado en los artículos 274, 111 y 124 del Código Penal es de peligro común y acarrea mayores sanciones. El juez impone la sanción luego de la sustentación del fiscal, mientras que el MTC cancela la licencia y lo inhabilita para siempre.

No debe olvidarse que en estos casos de accidentes de tránsito es importante el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), requisito indispensable para la atención de los involucrados en un centro de salud. También, no se debe dejar de lado lo concerniente a los agravantes para los conductores de empresas de servicio público de pasajeros. Para este caso, el conductor de estos vehículos debe tener como máximo 0.25 gramos de alcohol por litro de sangre y las sanciones son más drásticas, como son la inhabilitación.

CAPITULO II

ESTADO DE LA CUESTIÓN

En relación al tema en cuestión de la presente investigación, es importante hacer una revisión de otros estudios que han servido como base para el desarrollo de la tesis; así como de la normativa existente.

2.1. Antecedentes de estudio

Una investigación de la Corporación Fondo de Prevención Vial de la Pontificia Universidad Javeriana plantea los efectos del alcohol según grado de ingesta. Esta investigación tuvo como objetivo hacer una revisión sistemática de la literatura para evaluar los estudios descriptivos experimentales que miden el impacto del consumo, la efectividad de las diferentes medidas de limitación al consumo y las alteraciones producidas por el alcohol en el conductor.

Asimismo, Parra y Salas (año), en una investigación sobre la velocidad como parámetro fundamental en la seguridad vial, plantean como objetivo identificar los diferentes mecanismos que actualmente se utilizan para controlar el parámetro de la velocidad y su directa influencia en la conducción, en el usuario, el vehículo, la carretera y los agentes externos. Los autores también precisan las políticas públicas de restricciones de alcohol en Cali, así como las relacionadas a la seguridad de los peatones y la prevención de los accidentes viales en esta ciudad.

Finalmente, concluyen que las universidades deben realizar más investigaciones sobre seguridad vial, para que los hallazgos más destacados puedan alimentar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas que contribuyan a la solución de la problemática de la seguridad vial.

Por su parte Ferrer et al. (2013), en un análisis de la capacidad de gestión de la seguridad vial en Colombia, plantean ayudar a mejorar el marco estratégico, fortalecer la capacidad institucional para gestionar la seguridad vial y, en consecuencia, fortalecer la capacidad institucional para la gestión de la seguridad vial, con el fin de reducir los índices de siniestralidad. De esta forma, este trabajo está orientado a mejorar la eficiencia y la sostenibilidad de las políticas, programas e intervenciones de seguridad vial en Colombia, contribuyendo de esta manera a alcanzar los ambiciosos objetivos establecidos por Naciones Unidas para reducción en un 50% las muertes proyectadas por siniestros viales en el período 2011-2020.

Por otro lado, y aterrizando en el Perú, Chía y Huamaní (2010), en su investigación “Accidentes de tránsito en el Perú: ¿casualidad o causalidad?”, plantean determinar cuáles son las causas particulares de los accidentes de tránsito en el ámbito carretero, empleando para ello modelos de elección discreta no lineales con información acumulada al año 2009.

2.2. Normativa peruana sobre seguridad vial

Luego de haber hecho una revisión de la literatura relacionada al problema de estudio, es importante destacar y explicar la normativa existente en relación al tema de la seguridad vial y accidentes de tránsito. Para este fin, a continuación se describen las principales leyes y normas.

2.2.1. Ley N°27181: Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre

Esta Ley, promulgada el 05 de octubre de 1999, establece los lineamientos generales, económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre, con el fin de proteger al usuario y ciudadano en su salud, seguridad y resguardo del medio ambiente. Asimismo, se presenta el rol del Estado peruano en materia del transporte y tránsito, cuya definición proviene de sus nociones de política económica y social, ya que el Estado incentiva la libre y leal competencia en el transporte.

Entre las autoridades involucradas en la implementación de dicha Ley se encuentran el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; Gobiernos Regionales, las Municipalidades Provinciales y Distritales, la PNP e INDECOPI.

2.2.2. Decreto Supremo N°016-2009-MTC – Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito

Este documento indica las autoridades que tienen a cargo el tránsito, siendo el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades Provinciales y Distritales, la PNP e INDECOPI los principales actores ejecutores. Asimismo, se detallan cuáles son las competencias normativas, de gestión y de fiscalización, como se muestra en la Tabla N°2.

Tabla N°2

Competencias de los actores involucrados en el Decreto supremo 016-2009-MTC

	MTC	GOB. REG.	MUN.PRO.	MUN.DIS.	PNP	INDECOPI
NORMATIVA	SI	SI	SI	SI	NO	NO
GESTION	SI	SI	SI	SI	NO	NO
FISCALIZAR	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente elaboración propia.

Se establece una normativa para el tránsito, administración de transporte, de vehículos, la gestión de infraestructura vial y el cobro por su uso; así como la responsabilidad civil SOAT. Son resaltantes, a su vez, las funciones y competencias que se le asignan a la PNP por ser la autoridad encargada de fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito por parte de los usuarios de la infraestructura vial; así como de los prestadores de servicios de transporte, brindando el apoyo a las autoridades competentes.

Asimismo, la PNP presta apoyo a los concesionarios a cargo de la administración de infraestructura de transporte de uso público, cuando le sea

requerido. Así, a través de sus órganos competentes, garantiza y controla la libre circulación en las vías públicas del territorio nacional, fiscalizando el cumplimiento de las normas de tránsito y seguridad vial por los usuarios de la infraestructura vial. Ejerce funciones de control, dirigiendo y vigilando el normal desarrollo del tránsito; y previene, investiga y denuncia ante las autoridades que corresponda las infracciones previstas en el presente Reglamento, así como los accidentes de tránsito.

En resumen, estas actividades son funciones específicas del policía de tránsito. Controla la libre circulación, fiscaliza el cumplimiento de las normas de tránsito, brinda apoyo a las autoridades competentes de tránsito y transporte, dirige y vigila el tránsito, previene y denuncia las infracciones así como los accidentes de tránsito; siendo el policía de tránsito la autoridad que impone infracciones.

Esta normativa también prevé, en el art 315, el curso de seguridad vial y sensibilización del infractor. Ella consiste en el periodo de suspensión e inhabilitación del conductor infractor, quien estará obligado a realizar un curso, asumido por él, de duración máxima de 20 horas lectivas, en un periodo que no exceda los 30 días. El curso incluye las asignaturas de normas de tránsito, técnicas de conducción a la defensiva y presentación de casos de accidentes de tránsito para la sensibilización, así como la presentación de las sanciones determinadas por ley.

2.2.3. Decreto Supremo N°028-2009-MTC

Este Decreto establece el procedimiento para la detección de infracciones al tránsito terrestre por parte del efectivo policial competente en el ámbito urbano, mediante el procedimiento de flagrancia, ya sea a través de operativos o servicios establecidos.

2.2.4. Decreto Supremo N°025-2011-MTC

Decreto Supremo que modifica el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito – Código de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2009-MTC. El Texto Único Ordenado establece las normas que regulan el uso de las vías públicas terrestres en todo el territorio de la República, aplicables a los desplazamientos de personas, vehículos y animales y a las actividades vinculadas con el transporte y el medio ambiente, en cuanto se relacionan con el tránsito. En ese sentido, modifica lo relacionado a las infracciones en su tipificación, multas y medidas preventivas aplicables a las infracciones al tránsito terrestre.

2.2.5. Decreto Supremo N°017-22

A través de este Decreto se da el Reglamento Nacional de Administración de Transporte. Su objetivo es regular el servicio de transporte terrestre de personas y mercancías, de conformidad con los lineamientos previstos en la Ley,

comprendiendo el transporte ferroviario, vehículos menores motorizados y no motorizados.

Esta normativa se aplica en forma complementaria a los acuerdos sobre transporte internacional vigentes, así como a los órganos competentes como el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de la Dirección General de Transporte Terrestre y Provías; los Gobiernos Regionales, mediante la Dirección Regional Sectorial a cargo del tema de transporte; y las municipalidades a través de SUTRAN; así como la PNP e INDECOPI.

2.2.6. Decreto Supremo N°009-2010-MTC

Decreto emitido el 10 de febrero de 2010, el cual modifica el texto único ordenado, incorporando normas para el uso del casco de protección para el conductor de motocicletas, así como de su acompañante. Así también, se incorporan las normas de uso de chalecos de color anaranjado de material reflectivo, ambos la placa de rodaje del vehículo, para evitar los delitos en relación a las motocicletas.

2.2.7. Decreto Supremo N°017-MTC

Emitido el 01 de agosto de 2014 que suspende y precisa la aplicación de infracciones G-58 y G-64, respectivamente, las cuales están contenidas en el Anexo I: Cuadro de Tipificación, Sanciones y Medidas Preventivas aplicables a las

Infracciones al Tránsito Terrestre - I. Conductores del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito.

2.2.8. Decreto Supremo N°018-2013-MTC

Decreto que modifica el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por el DS N°017-2009-MTC. Este decreto modifica la tabla de infracciones y sanciones del Reglamento Nacional de Transporte en el uso de medios tecnológicos para el control de los usuarios que deberá ser conservada por 15 días, además de tener una hoja de ruta electrónica, las horas máximas de jornada de conducción y la exigibilidad de la licencia de conducir.

2.2.9. Decreto Supremo N°003-MTC

Dictada el 24 de agosto de 2014, el cual modifica el DS N°017-2009 en lo concerniente a los artículos de infracciones a los conductores en la terminología del Registro Nacional de Sanciones, autoridades competentes. Además, se considera a la SUTRAN, y otras competencias del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, ministerio al que se le considera como el ente rector a nivel nacional. El MTC tiene competencias normativas (como evaluar y actualizar el Reglamento Nacional de Tránsito y dictar sus normas complementarias), y competencias de gestión (diseñar sistemas de prevención de accidentes de

tránsito, sanciones a las autoridades competentes en fiscalización en materia de transporte terrestre, promover las capacidades técnicas para la aplicación de la norma).

Asimismo, se presentan las competencias de las Municipalidades Provinciales, las cuales son normativas (dictar normas y disposiciones complementarias necesarias para la aplicación), de gestión (administrar el tránsito de acuerdo a las normas nacionales, recaudar y administrar los recursos provenientes del pago de multas por infracciones de tránsito, instalar los sistemas de información de tránsito) y de fiscalización (supervisar, detectar infracciones, imponer sanciones y aplicar las medidas preventivas, inscribir en el registro nacional de sanciones las papeletas de infracción impuestas, aplicar sanciones por acumulación de puntos, mantener actualizado el Registro Nacional de Sanciones).

Entre las competencias de la PNP se encuentran garantizar y controlar la libre circulación en las vías públicas, fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito y seguridad vial por los usuarios, ejercer control dirigiendo y vigilando el normal desarrollo de tránsito, prevenir e investigar y denunciar ante la autoridad las infracciones a la presente norma, e inscribir en el Registro Nacional de Sanciones las papeletas impuestas. Asimismo, se le asignan ciertos procedimientos como los pedidos para solicitar la documentación a los transportistas, la retención de las licencias de conducir, las medidas preventivas, internamiento de los vehículos.

El Decreto también hace conocer el curso de seguridad vial y sensibilización de los infractores, que se realiza luego de cumplido el tiempo de suspensión de la licencia de conducir del infractor; así como las evaluaciones para obtener o re-categorizar las licencias de conducir.

Estas normas están orientadas principalmente al Ministerio de Transporte y Comunicaciones así como a entes dependientes a las Municipalidades y Gobiernos regionales y también a la PNP como ente rector de la regulación del transporte. Lo que llama la atención en estas normas es que no se especifica cuál entidad es la responsable de la seguridad vial en el Perú, puesto que las normas establecidas son muy genéricas y no específicas, por lo que los involucrados realizan sus funciones en forma independiente sin tener un ente centralizado y responsable. Si bien las normas están dadas para el cumplimiento, lo que hace falta es el control o evaluación de las mismas, por lo que se puede decir que hay una falta de implementación de las normas.

Tabla N°3
Involucramiento de las autoridades

	MTC	GOBIERNO REGIONAL	MUNICIPALIDAD	PNP
Ente rector	X			
Normas Especificas	X			
Normas complementarias		X	X	
Administrar recursos de multas		X	X	
Registro Nacional de sanciones	X			
Control del tránsito, imponer sanciones, medidas preventivas				X

Ente fiscalizador	X			
Centralizar información – coordinador				

Elaboración propia.

2.3. Normativa específica

2.3.1. Ley N°29439

Ley formulada en el 2009 que modifica e incorpora artículos al Código Penal y modifica los códigos procesales penales referidos a la conducción en estado de ebriedad o drogadicción. Sobre esta Ley, son resaltantes ciertos aspectos:

a) Artículo 111 .- Homicidio culposo

Se hace conocer como homicidio culposo cuando se produce la muerte de una persona a causa de un accidente de tránsito y cuando el conductor se encuentre bajo los efectos del alcohol o drogadicción con una proporción mayor a 0.5 gramos por litro de sangre en caso de conductores particulares, y 0.25 gramos por litro de sangre en caso de transporte público de pasajeros. Dada esta situación, dicho conductor será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años o con prestación de servicios comunitarios de 52 a 104 jornadas. La pena privativa de la libertad será no menor de cuatro años ni mayor de ocho años e inhabilitación.

b) Artículo 124 .- Lesiones Culposas

La pena privativa de la libertad será no menor de cuatro años ni mayor de seis años e inhabilitación si la lesión se comete utilizando vehículo

motorizado o arma de fuego, estando el agente bajo el efecto de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o sintéticas, o con presencia de alcohol en la sangre en proporción mayor de 0.5 gramos por litro de sangre en el caso de transporte particular, o mayor de 0.25 gramos por litro de sangre en el caso de transporte público de pasajeros, mercancías o carga en general, o cuando el delito resulte de la inobservancia de reglas técnicas de tránsito

c) Artículo 274 .- Conducción en estado de ebriedad o drogadicción

El que encontrándose en estado de ebriedad, con presencia de alcohol en la sangre en proporción mayor de 0.5 gramos por litro de sangre, o bajo el efecto de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o sintéticas, conduce, opera o maniobra vehículo motorizado, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de seis meses ni mayor de dos años o con prestación de servicios comunitarios de 52 a 104 jornadas e inhabilitación, conforme al artículo 36 en su inciso 7. Asimismo, cuando el agente presta servicios de transporte público de pasajeros, mercancías o carga en general, encontrándose en estado de ebriedad, con presencia de alcohol en la sangre en proporción superior de 0.25 gramos por litro de sangre, o bajo el efecto de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o sintéticas, la pena privativa de libertad será no menor de

uno ni mayor de tres años o con prestación de servicios comunitarios de 70 a 140 jornadas e inhabilitación conforme al artículo 36, inciso 7.

Finalmente, se incorpora el artículo 274-A del Código Penal, en el que se menciona que quien estando encontrándose en estado de ebriedad, con presencia de alcohol en la sangre en proporción mayor de 0.5 gramos por litro de sangre en caso de transporte particular y 0.25 gramos por litro de sangre en el caso de transporte público de pasajeros, mercancías o carga en general, cuando el delito resulte de la inobservancia de reglas técnicas de tránsito será sancionado con la suspensión o cancelación de la autorización para conducir cualquier tipo de vehículo o incapacidad para obtener la por igual tiempo que la pena principal.

2.3.2. Ley N°27753

Esta Ley de junio de 2002 modifica el artículo 135° del Código Procesal Penal. Se establece que el Juez puede dictar mandato de detención si, luego del acompañamiento del Fiscal Provincial, es posible determinar que existen elementos probatorios del delito vinculado, que la sanción impuesta sea superior a cuatro años de pena privativa de libertad y que existan suficientes elementos probatorios para concluir que el imputado intente eludir la acción de la justicia.

También, el juez podrá revocar de oficio el mandato de detención previamente ordenado, así como efectuar las pruebas para ver la medida en el

aspirado del alcoholímetro, medidas que serán referenciales en tanto se practique el examen de sangre.

2.3.3. Decreto Ley N°27054

Promulgada el 13 de enero de 2009, que modifica el artículo 274 del Código Penal donde indica que el que encontrándose en estado de ebriedad o drogadicción conduce, opera o maniobra un vehículo motorizado será reprimido con pena privativa de la libertad no mayor de un año e inhabilitación.

2.3.4. Decreto Supremo N°016-2009-MTC - Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito

En su artículo 307 plantea que el grado alcohólico sancionable en los conductores y peatones. A los 0.5 gramos por litro de sangre, el efectivo policial solicita que se haga el examen Hogan y/o pruebas de coordinación (caminar con los ojos vendados y los brazos en alto sobre una línea recta, juntar el dedo índice de una mano con la nariz, estado con los ojos cerrados y partiendo de los brazos extendidos hacia abajo), o la prueba de Romberg (situar a la persona con los pies juntos parado, las manos extendidas, y hacerlo caminar hacia adelante y con los ojos cerrados).

La vacilación en las personas en estado normal es leve, pero aumenta con la presencia del alcohol. Así, el uso de alcoholímetro (cualitativo) se utiliza para determinar la presencia de intoxicación por cualquier sustancia que le impida

coordinación. Los equipos serán calibrados por INDECOPI. Se indica que las sanciones establecidas por el reglamento de tránsito (multa, suspensión de licencia de conducir y la cancelación definitiva) no excluyen la responsabilidad civil y penal a que hubiera lugar.

2.3.5. Decreto Supremo N°003-MTC

Promulgado el 24 de agosto de 2014 modifica e incorpora disposiciones al texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito – Código de Tránsito aprobado por Decreto Supremo 016-2009 MTC. En el artículo 307 se menciona que el grado alcohólico es sancionable en los conductores y peatones, quienes pueden ser intervenidos por la autoridad, cuestiones que están provistas en el Código Penal. Asimismo, en el artículo 315, se menciona el curso de seguridad vial y sensibilización de los infractores luego de cumplido el tiempo de suspensión de su licencia de conducir.

En lo que respecta a las normas de alcoholemia solo existen las sanciones para los conductores que sobrepasan los límites establecidos: 0.5 gramos por litro de sangre para los conductores de transporte particular y 0.25 para los conductores de transporte de pasajeros y carga en general, teniendo como sanción la suspensión de tres años para ambos al superar los límites establecidos, establecido por el Código Penal vigente. Asimismo, existe un control de las infracciones a cargo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones y la PNP y de

las sanciones que se dan a cargo de la Fiscalía, pero no existe una entidad que centralice esta función.

	MTC	GOB. REGIONAL	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL	MUNICIPALIDAD DISTRITAL	PNP	INDECOP I
--	-----	------------------	-----------------------------	----------------------------	-----	--------------



Tabla N°4

Ley general de Transito (271819)	Normas Gestión Fiscalización	Normas Gestión y Fiscalización	Normas Gestión y Fiscalización	Normas Gestión y Fiscalización	fiscalización	Normas Gestión y
TUO	Rector de transito	Normas y disposiciones	ordenanzas	ordenanzas	Garantiza transito	Gestión control
DS 028-2009					Detención vehículos en flagrancia	
DS 025-2011	Uso vías publicas	Infracciones y multas	Infracciones y multas	Infracciones y multas	Fiscaliza/sanciona	
DS 017-2009	Regula transporte terrestre	Clasificación del servicio	Fiscalización y sanciones	Fiscalización y sanciones	Fiscalización y Sanciones	
DS 09-2010	Modifica TUO cascos y reflectores	Controla y sanciona	Controla y sanciona	Controla y sanciona	Controla y sanciona	
DS 017-2014	Suspende entrega LC				Fiscaliza y controla	
DS 018-2013	Relación de embarque 15 días				Fiscaliza y controla	
DS 03-2014	Infracciones SUTRAN Competente ente rector a nivel nacional	Sanciona y fiscaliza	Normas complementarias al respecto	Normas complementarias al respecto	Fiscaliza garantiza libre circulación de normas	

Resumen de las normas legales generales de tránsito en el Perú

Elaboración propia

Tabla N°5
Normatividad sobre alcoholemia

	Homicidio culposo	Lesiones culposas	Conducción estado de ebriedad	Suspensión LC	modifica	Sanción
Ley 29439 2009	Penas 2 a 4 años inhabilitación	Penas 4 a 6 años inhabilitación	0.5 particulares y 0.25 transporte público y carga	Conducir con más de lo permitido	penas	Se incrementa
Ley 27753-2002	Modifica art 135 CPP					Sanción más de 4 años
Ley 27054-2009						No menor un año
DS 016-2009 art, 307 CP			0.5 g/l pruebas cualitativas y cuantitativas		Alcoholímetro INDECOPI	
DS 03-MTC 2014 modifica art 307			0.5 G/l Conductores y peatones		Control MTC PNP y sanciones fiscalía	

Elaboración propia.

Tabla N°6

Tasas permitidas de alcohol en América

PAÍS ESTÁNDAR NOVEL PROFESIONAL INFORMACIÓN ADICIONAL	
ARGENTINA	0,5
BOLIVIA	0,5
CHILE	0.3
COLOMBIA	0,4 40 mg de etanol /100 ml de sangre total
COSTA RICA	0,5-0,75 Mayor 0,75
CUBA	0,2 - 0,50, 0 Mayor a 0,5
ECUADOR	0,3
EL SALVADOR	0,49
GUATEMALA	No existe norma vigente
HONDURAS	0.7
MEXICO	0.50, Hay diferentes niveles a nivel municipal
NICARAGUA	0,5 0,5 g/l sangre
PANAMÁ	0,51-0,85 0,10-0,50 g/l advertencia
PARAGUAY	0,0 Se prohíbe a toda persona o conductor a conducir vehículos, incluidos motocicletas y ciclomotores, estando bajo la influencia de estupefacientes o cualquiera a la concentración de alcohol por litro en sangre
PERÚ	0,50 y 0,25 es para los conductores profesionales que se encuentren prestando servicio público de personas, carga o mercancías en general
URUGUAY	0.30 Estos niveles son únicos para todo el país, fijados por Ley nacional. Para los conductores que se detecten con valores superiores a estos límites se les aplica sanción administrativa (multa) y la suspensión del permiso por un período de 6 meses la primera vez y superior a ese en caso de reincidencia

Elaboración propia.

Tabla N°7

Tasas permitidas en Europa

País	Tasa de alcoholemia gr/litro (en sangre)	Sanciones
ALEMANIA	0,5	Hasta 0,8 gramos, retirada carnet y sanción.
AUSTRIA	0,5	3.500 € Máximo.
BÉLGICA	0,5	1.500 € Máximo.
DINAMARCA	0,8	11.000 coronas danesas, mínimo
ESPAÑA	0,5 La tasa permitida se reduce a 0,3 para conductores de vehículos de PMA superior a 3,5 Tm., Transportes Especiales y Mercancías Peligrosas	Retirada de carnet y sanción.
FRANCIA	0,5	4.800 € máximos.
GRAN BRETAÑA	0,8	De 300 a 2.500 libras esterlinas
GRECIA	0,5	60.000 € mínimos.
HOLANDA	0,5	90 € mínimo
HUNGRÍA	0,0	Hasta 0,8 gramos, multa o retirada del carnet de conducir. Superior a esa cantidad, posible cárcel.
IRLANDA	0,8	1.100 libras irlandesas, máximo
ITALIA	0,8	Hasta 350 €.
LUXEMBURGO	0,8	Hasta 125 €.
NORUEGA	0,5	Multa variable y posible cárcel
PORTUGAL	0,2	120 € hasta 3 años de prisión.
SUECIA	0,2	De 1,33 a 4 meses de nómina y cárcel de seis meses a un año
SUIZA	0,8	2.000 francos suizos, máximo

Elaboración propia.

Gráfico N°3 y N°4

Cuadro comparativo de efectos del alcohol en la sangre de acuerdo al sexo y el peso

		Hombre 70-90 kg	Mujer 50-70 kg			Hombre 70-90 kg	Mujer 50-70 kg
Cerveza (330 ml; 5°)				Licor (45 ml; 23°)			
	1 tercio	0,21-0,28	0,34-0,48		1 vaso	0,13-0,17	0,21-0,30
	2 tercios	0,43-0,55	0,68-0,95		2 vasos	0,27-0,35	0,43-0,60
	3 tercios	0,64-0,83	1,02-1,43		3 vasos	0,40-0,52	0,64-0,90
Vino/Cava (100 ml; 12°)				Brandy (45 ml; 38°)			
	1 vaso	0,16-0,20	0,25-0,35		1 vaso	0,22-0,29	0,35-0,49
	2 vasos	0,31-0,40	0,50-0,69		2 vasos	0,44-0,57	0,71-0,99
	3 vasos	0,47-0,60	0,74-1,04		3 vasos	0,67-0,86	1,06-1,48
Vermú (70 ml; 17°)				Combinado (50 ml; 38°)			
	1 vaso	0,15-0,20	0,25-0,34		1 vaso	0,25-0,32	0,39-0,55
	2 vasos	0,31-0,40	0,49-0,69		2 vasos	0,49-0,63	0,78-1,10
	3 vasos	0,46-0,60	0,74-1,03		3 vasos	0,74-0,95	1,18-1,65

Efectos del alcohol en la conducción			
Alcoholemia (g/l de sangre)	Nivel de dificultad para actuar en el tránsito	Efectos que se perciben en los individuos	Nivel de riesgo
0,0	Sin dificultad	Domínio pleno de facultades para circular responsablemente en el tránsito.	Nulo
0,3	Moderado	Disminuye la capacidad de atender situaciones de peligro. La respuesta a las mismas se comienza a lentificar y se hace más confusa.	Medio
0,5	Moderado a severo	Se reduce la visión con dificultades de enfoque y esto ocasiona desatención a las señales de tránsito que no pueden ser percibidas adecuadamente.	Alto
0,8	Severo	La motricidad se ve afectada, se retardan los movimientos. Aparece una sensación de euforia y confianza. Manejo agresivo y temerario obedeciendo a impulsos sin razonar.	Alto
1,5	Crítico No puede conducir	Estado de embriaguez importante. Reflejos alterados y reacción lenta e imprecisa. La concentración visual se deteriora y mantener la atención se dificulta en extremo.	Muy alto
2,5	Crítico No puede conducir	Ebriedad completa. El individuo aparece como "narcotizado" y confuso. Su conducta es impredecible y le es imposible tomar decisiones con certeza.	Severo
3	Crítico No puede conducir	Ebriedad profunda. Se pierde paulatinamente la conciencia como antesala al coma y principio del riesgo de muerte.	Extremo

Fuente: El Nuevo Diario

2.4. Análisis de las normas legales de Colombia sobre alcoholemia

Para la presente investigación, se toma en cuenta como referente a Colombia. Se puede indicar que en Colombia, la seguridad vial es regulada por el marco normativo regido por los procedimientos de las Direcciones de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional de Colombia. Esto se fundamenta en el “Código Nacional de Transporte Terrestre” el cual está integrado por la Ley N°769 del 2002, modificada por la Ley N°1383 del 2010 y la Ley N°1696 del 2013, encontrándose las sanciones a los infractores en el artículo 131 de la Ley N°769 del 2002, el cual fue modificado por el artículo 21 de la Ley N°1383 del 2010 y que a su vez fueron desarrollados por resolución 3027 del 2010 del Ministerio de Transporte.

A partir de los datos brindados por el Sistema de Información Estadístico Vial (SIEVI) de Colombia, se puede presentar la siguiente información:

Tabla N°8

Cuadros comparativos de accidentes en Colombia por años

ACCIDENTALIDAD VIAL NACIONAL EN COLOMBIA 2010-2013		
AÑO 2010		
EVENTOS	MUERTOS	LESIONADOS
32,535	5,612	40,195
AÑO 2011		
32,193	5,292	40,716
AÑO 2012		
32,450	5,552	40,913
AÑO 2013		
30,121	4,312	35,195

Fuente: Sistema de Información Estadístico Vial (SIEVI)

El gobierno de Colombia dispone de recursos para las campañas de comunicación y sensibilización de la sociedad. El Fondo de Prevención Vial recibe cada año más de 30 mil millones de pesos provenientes del SOAT (Seguro Obligatorio por Accidentes de Tránsito) que son destinados a campañas de sensibilización y para lograr los resultados previstos en el Plan Nacional de Seguridad Vial. Asimismo, se ha creado la Agencia Nacional de Seguridad Vial, institución con autoridad y manejo de recursos que trabaja en forma conjunta con la sociedad civil que exige el cumplimiento de las promesas del ejecutivo; y se resalta la fundación "Por la vía por la vida". En ese sentido, se evidencia la

participación del Legislativo y, por ende, del Ejecutivo y se puede apreciar que la accidentalidad en dicho país ha disminuido durante el año 2013.

La literatura revisada puede indicar que la cantidad de alcohol en la sangre de una persona causa efectos y es determinada de acuerdo a la cantidad ingerida. Por ejemplo, con una botella de cerveza, que tiene 7.2 gramos de alcohol, para una persona de 60 kilos la medida sería 0.17. Con cuatro botellas se puede llegar a 0.8 gramos por litro de sangre, teniendo una característica distinta el vino que con un vaso se tiene 0.4 y con dos copas de whisky de 40 grados el alcoholímetro puede llegar a 0.78 gramos por litro de sangre. Otro punto importante a considerar es la rapidez con la que se ingiere una bebida alcohólica y esta es asimilada en la sangre. Si se tiene el estómago vacío, la ingesta es rápida en tanto el tubo digestivo está vacío por lo que la cantidad de sangre que pasa a la sangre es mayor. Pero cuando el tubo digestivo tiene alimentos la difusión del alcohol se verifica en menor cuantía. También se puede tomar en cuenta si el alcohol ingerido está gasificado o caliente, a partir de lo cual es más rápido el efecto.

La edad tiene también importancia en el tema de la alcoholemia. Las investigaciones demuestran que las personas de 15 a 18 años y los mayores de 65 años tienen peor defensa orgánica frente al alcohol y son, en general, más sensibles a sus efectos. Otra causa importante es la tolerancia al alcohol y el sexo de las personas, siendo los hombres los que demuestran mayor resistencia, cuestión que depende también del peso de la persona.

CAPITULO III

ANÁLISIS DE LOS HALLAZGOS

Tras la sistematización de la información obtenida en las entrevistas realizadas a los funcionarios públicos, representantes de las empresas de transporte público local e interprovincial y a los usuarios que se encuentran dentro de la demarcación territorial de Lima Metropolitana, se pudo establecer que, de acuerdo a las políticas públicas, se pueden apreciar amplias quejas de la sociedad en relación al problema de la alcoholemia. Si bien las normas están establecidas, hace falta un estudio sobre la implementación que pueda identificar a las autoridades responsables, cuestiones que no son claras.

Del mismo modo, se identifica que el Estado tiene la obligación de proteger a la población de las amenazas, además de buscar su bienestar general, siempre acorde con las normas en relación a los derechos humanos. En ese sentido, se identifica como el problema público a una política pública que se debe reformular de acuerdo a los procedimientos establecidos la investigación y el estudio respectivo. Así, se determina que este problema público se debe solucionar con un proceso de implementación, a partir de una revisión de las metas y acciones a realizar, y de los recursos necesarios.

3.1. El nivel de accidentalidad por alcoholemia en el Perú

Se hace evidente que las organizaciones del Estado peruano no tienen sus funciones claras en lo que respecta a los procedimientos de los accidentes de tránsito así como de las normas existentes. Además, en particular la PNP no realiza sus funciones de una manera óptima, como por ejemplo los procesos de dosaje etílico y los "operativos policiales", los cuales son efectuados por efectivos policiales pocos capacitados y sin armas.

Por otro lado, y sobre el procedimiento de intervención en caso de infracciones de tránsito relacionadas a la ingesta de alcohol, las comisarias y/o dependencias policiales no se cuentan con un flujograma que muestre el procedimiento desde el inicio de la intervención policial hasta que el usuario es trasladado a la Sanidad PNP. En Lima, el índice aproximado de dosaje etílicos en la jurisdicción del Hospital A.B. Leguía es aproximadamente de 2400 mensuales, cuestión que corresponde a las dependencias de Lima Norte, Este y del Centro de Lima (San Andrés, Alfonso Ugarte, Cotabambas, Conde la Vega, Monserrat).

Hay diferentes factores que provocan una mayor cantidad de dosajes etílicos. Entre los principales factores sociales y/o culturales se encuentran la gran variedad de licores con alta concentración alcohólica, así como la falta de control en la venta de bebidas alcohólicas, para lo cual es necesaria una legislación más severa sobre la venta y expendio de bebidas alcohólicas.

El Estado tiene que cambiar su estrategia implementando y autorizando la utilización del coeficiente de etiloxidación. Este consiste en incorporar al resultado

de dosaje étílico la concentración de alcohol que se ha oxidado (perdido) como consecuencia del tiempo que pasó durante el traslado del usuario, desde la intervención policial hasta la toma de muestra en la Sanidad PNP.

Por su parte, los transportistas, en su gran mayoría, coinciden en indicar que las rutas licitadas por la Municipalidad de Lima y son designadas para sus recorridos. A su vez, reconocen que existen reglamentos para poder recibir a las unidades móviles y que, además, son solicitados los antecedentes de los choferes. Los choferes también reciben charlas de sensibilización a partir de las experiencias extranjeras como son Chile y Colombia, países que se caracterizan por tasas bajas de accidentes de tránsito por la ingesta de bebidas alcohólicas debido a las sanciones drásticas existentes.

Lo que llama la atención es la poca continuidad con la que se realizan los operativos por parte de los representantes del Ministerio de Transporte y Comunicaciones y su Fiscalía de Prevención del Delito, junto con la PNP. Se podría controlar más el transporte informal, de manera tal que se reduzcan los accidentes y asaltos en carreteras. Asimismo, no existe un control de los pasajeros menores de edad, ni un respeto ni toma de conciencia por parte de las autoridades encargadas al momento de ejercer sus funciones y sancionar las infracciones, debido a las conocidas coimas.

El agregado policial de Colombia en Perú refirió en una entrevista que en su país existen normas y procedimientos para los casos de intervenciones en los accidentes de tránsito y que la policía nacional de Colombia enfrenta los

problemas de alcoholemia con normas legales que datan del 2002, pero que son actualizadas constantemente mediante disposiciones y acuerdos entre el Juzgado y la policía. Son estos actores, los policías, quienes están encargados de la investigación y sanción a los conductores que infringen las disposiciones emanadas por el Estado. Entre las medidas que se dieron se caracterizaron los controles diarios, los cuales fueron hechos con el fin de que se tome conciencia y se conozca cuáles son las consecuencias, apoyados, a su vez, por los medios de comunicación.

Sobre su legislación, un dispositivo legal relacionado al tema es el Decreto Legislativo N°1548 del 5 de julio de 2012, que modifica la Ley N°769 de 2002, y la Ley N°1383 del 2010 en temas de embriaguez y reincidencia, además que se dictan otras disposiciones. Otra Ley característica es la N°1696 del 19 de diciembre de 2013 que dicta las disposiciones penales y administrativas para sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas. Estas leyes fueron dadas por el Congreso de la República de Colombia, determinando así la participación del Ejecutivo al clamor del ciudadano.

Aterrizando en Perú, la participación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones se viene realizando de acuerdo a la normatividad y, en lo que respecta a las normas de alcoholemia, se vienen realizando campañas de concientización con los medios de comunicación, así como con otros ministerios como el Ministerio de Educación, en coordinación con la Municipalidad de Lima, para la promoción de valores y de mayor conocimiento sobre las normas viales.

Asimismo, este ministerio ha tomado la iniciativa de implementar normas como la centralización de las licencias de conducir a nivel nacional por categorías, debido a la reincidencia en accidentes de conductores cuyas licencias de conducir no estaban registradas en el Ministerio, lo cual fue corregido con el DS N°040 -2008.

En lo que respecta a la alcoholemia y ante el crecimiento de los accidentes de tránsito relacionados a éste, se están tomando medidas urgentes, realizando una supervisión fiscalización y control de las normas de tránsito para con ello poder disuadir la conducta de los futuros infractores. En el Perú, las estadísticas indican que los accidentes de tránsito están incrementándose porque no existe control de las normas, caso que no se ve en países vecinos donde si existe conciencia ciudadana y donde sus funcionarios tienen el apoyo de sus gobernantes que velan por la seguridad de la comunidad, así como la modificación de las leyes para un mejor control. En ese sentido, es evidente la necesidad de la centralización de las funciones en una sola entidad que pueda diseñar los sistemas de prevención así como de fiscalización de las normas.

Tabla N°9

Consolidado de hallazgos sobre el nivel de accidentalidad por alcoholemia en el
Perú

ENTREVISTADOS	EXISTEN NORMAS	PORQUE LOS ACCIDENTES	DIFUSION	COORDINACIONES	APOYO ESTADO
MINISTERIO EDUCACION	si	falta de valores	faltan implementar	no	si/no
MLM	si	falta control	a medias	Muy poco	no
SUTRAN	si	falta control y no cumplimiento de normas	muy pocas veces	no con todos los involucrados	si/no
ONG	no conoce	negligencia y hábitos de consumo de alcohol	Las ONG solo ven con alcohólicos	No, porque no ven con transito	no sabe
PNP	si	falta de conciencia de las personas	a nivel institucional con cursos de capacitación	con la Municipalidad, MTC y Fiscalía	no solo institucional
USUARIO	no conoce	falta de responsabilidad	solo por la tv	no	no
EMPRESA TRANSPORTES	si	negligencia	por los medios de comunicación	solo entre empresas	no
AGREGADO POLICIAL COLOMBIA	si	Negligencia y falta de conciencia	por los medios de comunicación	entre los encargados de los accidentes de transito	en su país si

Elaboración propia 2014

Así, se puede determinar que en el país existen normas legales pero que no están implementadas ya que en las instituciones involucradas, si bien tienen funciones similares, no existe una responsable en lo que se refiere a las políticas a emplear. En ese sentido, se evidencia que cada institución trabaja de forma independiente y tiene poco apoyo de parte del Estado, cuestión que es diferente en Colombia.

3.2. Políticas y acciones implementadas para regular la accidentalidad por alcoholemia en el Perú

Para el representante del Ministerio de Educación, las normas sobre los accidentes de tránsito son claras pero no son de cumplimiento de los ciudadanos, ya sea como conductores o como peatones. No obstante, es evidente la falta de una entidad que controle a los conductores que tienen muchas papeletas, lo cual demuestra también la falta de un mecanismo de control y supervisión. Entre las causas por las cuáles se presentan estas deficiencias se encuentra la falta de estudios sobre el tema de alcoholemia y accidentes de tránsito, cuestión que solo ha sido difundido a través de campañas mediáticas en los medios, y de seguridad vial a nivel escolar.

Los especialistas de la PNP indican también que no tienen un respaldo legal para poder realizar sus funciones adecuadamente ya que existe una contraposición de normas que genera el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en tanto se plantea que la policía no sanciona sino previene e

investiga. De esta forma, se le da más protagonismo a la Municipalidad, a pesar de que en esta institución no existe una norma rectora que le asigne lo concerniente a la seguridad vial. Así, se hace evidente que no existe una entidad que se encargue a nivel nacional de este problema, por lo que no se dan políticas públicas al respecto.

Por este motivo se resalta el ejemplo de Colombia, país en el que mediante Decreto Legislativo se sancionan a los infractores por causar accidentes de tránsito por alcoholemia, y donde se han determinado las funciones específicas de cada institución. Asimismo, se ha hecho un trabajo de concientización a través de campañas de seguridad vial, las cuales son realizadas por la PNP en forma permanente en los colegios.

Otro punto importante es lo que indica el laboratorio de dosaje etílico, que plantea que la determinación de alcoholemia en la Sanidad PNP está determinada mediante el método colorimétrico, a través de la prueba cualitativa y cuantitativa. Por lo general estos procesos son desarrollados mediante el control de calidad y si esto es llevado adecuadamente no se presenta incidente, y si hubiera problema generalmente se contrastaría con otro laboratorio. Podría llamarse “incidente” a situaciones como cuando se pide una contra muestra. En este caso se repite el procedimiento conjuntamente con otro laboratorista, pero por lo general no existen “incidentes”.

Pero no existe una política pública en relación a las pruebas. Actualmente, se está realizando una investigación para la incorporación del valor oxidado al

resultado del dosaje ético. El Estado, a través de la PNP, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, entre otros actores vienen realizando esfuerzos por contrarrestar los accidentes, sin embargo estos esfuerzos no son permanentes. Falta una mayor “agresividad” en esta política, mayor implementación, así como una mayor coordinación con las comisarias y otras instituciones como RENIEC; así como mayor personal especializado. Cómo se ha señalado, es evidente una falta de profesionalismo, ya que participa personal no especializado en los diferentes operativos.

La ONG entrevistada señala que los procedimientos que se realizan en el Perú se dan de acuerdo a las condiciones de los involucrados, por lo que los procedimientos no son los adecuados. Asimismo, es resaltante la presencia de la corrupción, cuestión que ocasiona que algunos casos vayan a las instancias penales más altas, mientras que otros son aislados y olvidados.

Por su parte, las empresas de transporte indican que conocen las normas legales y que están representados por profesionales que ven directamente los procedimientos y trámites que realiza la empresa, tanto para su funcionamiento como para los momentos en los que enfrenten problemas de toda índole. Asimismo, afirman que los accidentes de tránsito se producen por negligencia, y que en algunos casos es evidente la influencia de autoridades y funcionarios públicos quienes permiten que se trasgreden las normas o que no se cumplan con los compromisos o que estos sean mínimos (como la firma de cuadernos o pago

de reparaciones mínimas a las víctimas), cuestiones que no son evaluadas por los fiscales ni por el Poder Judicial.

Asimismo, no existe un reconocimiento de las autoridades responsables de la fiscalización del tema de la seguridad vial. Serenazgo realiza operativos cuando esta es función de la PNP, por lo que no existe control con respecto a la emisión de papeletas de infracción.

La pregunta es cómo en otros países no existe este tipo de falencia en el control de tránsito. Como lo indica el agregado policial de Colombia, la prueba de sangre o el dosaje etílico lo hacen todas las áreas de salud, es decir las clínicas, hospitales y dependencias relacionadas a la policía. Este mecanismo no es llamado alcoholímetro sino alcohosensor o etilómetro. A diferencia del primero, es más efectivo y objetivo, ya que mide el etanol en el torrente sanguíneo. En este país, la medida es de 0.40 gramos por litro de sangre, siendo menos para los transportistas con pasajeros, y se han dividido en grados cero de alcoholemia: el primer grado de 0.040 a 0.009, el segundo grado de 0.100 a 0.149 y el tercer grado con más de 0.150 embriaguez. Este alcohosensor es utilizado en las calles para el análisis cualitativo de acuerdo a la Ley y con garantía.

Cabe resaltar la importancia de las campañas y apoyo de la ciudadanía y el gobierno a la policía para la reducción de los accidentes de tránsito por el consumo de alcohol y otras sustancias. En el Perú, y a nivel del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, las coordinaciones se realizan por Ley ya que en cada una de estas normas que emite el Ministerio se consignan a las autoridades

que deben de actuar en su campo. En estas normas se comprometen a instituciones como la PNP y la Municipalidad de Lima para poder garantizar el cumplimiento de las mismas.

La PNP debe de garantizar y controlar la libre circulación en las vías públicas, fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito y seguridad vial de los usuarios y aplicar las medidas preventivas dispuestas y ejercer funciones de control de tránsito, así como inscribir en el Registro Nacional de Sanciones las papeletas de infracción y medidas preventivas que imponga en la red vial y denunciar ante las autoridades que corresponda las infracciones. Este tema se coordina con la Municipalidad de Lima para la difusión por los medios de comunicación, pero para realizar gastos, que son partida del Estado, se deben de realizar licitaciones. Como ya se indicó, las normas se dan pero no existe un compromiso de las autoridades encargadas para su cumplimiento. En el caso de la alcoholemia, los conductores o peatones que sean intervenidos por la policía estos actúan a partir de lo estipulado en el código penal vigente y se procede a la sanción de inhabilitación de la licencia de conducir.

Tabla N°10

Consolidado de hallazgos sobre las políticas y acciones implementadas para regular la accidentalidad por alcoholemia en el Perú

ENTREVISTADOS	NORMAS CLARAS	FUNCIONA BIEN LA ESCUELA DE CONDUCTORES	CORRUPCIÓN DOSAJE SEGURO	PARTICIPA EL ESTADO	CAMPAÑAS	EXISTE DESCONCIERTO
MINISTERIO EDUCACION	No conoce	Falta implementarlas	Parece que si	En ocasiones o muy raras veces	Si	Si
MLM	En coordinación MTC SI	Falta implementación y difusión	Si	Directamente NO	siempre	En ocasiones
SUTRAN	Si con el MTC	si	si	No siempre	si	no
ONG	No conoce	no sabe	si	no sabe	no	si
PNP	No se trabaja con las de MTC y Municipalidades	no	Que conozca Si	na sabe	si	si
USUARIO	No siempre están cambiando	no sabe	si	no	Si por los medios de comunicación	si
EMPRESA TRANSPORTES	No siempre es cambiando	no	si	no	no	si
AGREGADO POLICIAL COLOMBIA	si	si	no	si	si	no

Elaboración propia.

Se puede indicar que existe una duplicidad de normas, es decir que hay una sobre-norma. Por lo tanto, las mismas funciones son realizadas en forma indistinta por diferentes instituciones o actores involucrados en el problema, por lo que no existen funciones específicas para cada actor y no hay un rector o responsable de centralizar y determinar las funciones. Asimismo, estos actores no conocen de la existencia de políticas públicas al respecto. Por otro lado, las funciones la realizan de acuerdo a las normas de su propia institución, mientras que en Colombia el análisis de alcoholemia lo realizan las diferentes áreas de salud y no está centralizado solo en la policía.

3.3. Efectividad de las acciones ante el surgimiento de la normativa

Los entrevistados coinciden en que las autoridades no toman en cuenta lo que indican los medios de comunicación, más aún, esto confunde tanto a ellos como a la ciudadanía puesto que no saben qué autoridad se debe de encargar de sancionar, controlar o supervisar. Asimismo, se percibe una falta de cultura y educación por parte de los conductores y peatones, para lo cual se propone una escuela de conductores dependiente del Ministerio quien entregue certificaciones sin corrupción. También, es necesario comprometer a los involucrados para general leyes que sean de aplicación obligatoria, y que sean supervisadas o controladas, leyes que además determinen las funciones claras de los actores.

Por otro lado, estas leyes deben comprometer a las compañías de seguros a cumplir con sus obligaciones, ya sea publicando la relación de los seguros

cubiertos y quienes son los beneficiarios. Asimismo, se deberá establecer que las penas no sean benignas, debiendo de tener en cuenta también la condición de las personas enfermas con alcoholismo las cuales tienen un tratamiento ambulatorio, a quienes no deben de darles autorización para conducir vehículos motorizados.

La PNP, como institución especialista en la investigación de accidentes de tránsito, realiza esta función mediante equipos especializados y formulando el documento respectivo en el cual se da a conocer los procedimientos establecidos. De igual forma, viene realizando coordinaciones con el Ministerio de Transporte y Comunicaciones y con la Municipalidad de Lima para tener una norma que los comprometa a trabajar juntos de manera coordinada, evitando la duplicidad de esfuerzos. En ese sentido, debe surgir una sola norma de aplicación obligatoria, la cual sea aplicada por todas las instituciones.

Con respecto a la función del Laboratorio de Dosaje Etílico, se debe realizar una campaña de publicidad sobre los riesgos de conducir bajo el consumo de alcohol. Por otro lado, es importante la aplicación de mayor autoridad en los operativos vehiculares y dotación de vehículos. Falta mayor profesionalismo y seriedad en los mismos, por lo que se debe convocar también al personal de Sanidad PNP, quienes deben incorporarse a la obligatoriedad de un curso de alcoholemia y sus riesgos en la conducción de vehículos. En ese sentido, debe dotarse de mayor logística al servicio de dosaje etílico y este debe ser de carácter sistémico a nivel nacional.

En lo que respecta a las empresas de transporte y transportistas, estos coinciden en que no existe una norma clara y que las sanciones no son las adecuadas. Resaltan, además, el hecho de que el proceso puede ser engorroso, debido al tiempo que se pierde desde el momento que se da la detención hasta el momento que viene el patrullero, a la realización del informe. Pueden pasar dos a tres horas, mientras que el resultado del dosaje también puede demorar. En ese sentido, es necesario contar con un laboratorio bien equipado y con tecnología que ahorren los tiempos y aseguren una aplicación más eficiente.

El agregado policial de Colombia indica que las leyes en su país son claras. Cuando existe una duda en la utilización o interpretación de estas normas interviene de inmediato el Ejecutivo y ordena al Legislativo que se den las modificaciones para que no exista un conflicto de leyes. Es así que, por ejemplo, se dieron Decretos Legislativos y la Ley N° 1696 del 19 de diciembre de 2013, normativa que dicta disposiciones penales y administrativas para sancionar a los conductores bajo el influjo del alcohol y los procedimientos para que sean filmados, los cuales tendrán valor en el proceso. Asimismo, la Ley N°1548 del 5 de julio de 12 dicta normas en caso de reincidencia. De esta forma, es evidente la intervención del Poder Legislativo, la cual se da de forma inmediata. Esto debido a que los problemas públicos son agendados por los involucrados (instituciones) que no pueden realizar sus funciones a cabalidad.

Por su parte, instituciones como la OMS y el Banco Mundial hacen constantemente investigaciones para evaluar las políticas implantadas y un

seguimiento sobre cómo se están llevando a cabo. A partir de esto se determina que las políticas de tránsito en Colombia se llevan a cabo profesionalmente y por especialistas. Además, las funciones están determinadas por ley para evitar conflictos administrativos. Actualmente, se están llevando planes de control de sensores, contempladas en la Ley N°769, para evitar accidentes, además que se han incrementado las penas pecuniarias que van desde un millón 768 mil pesos a 28 millones de pesos y suspensión de la licencia desde un año a cancelación teniendo en cuenta la reincidencia, así como la pena de cárcel de un año a 18 años. Los responsables son el Ministerio de Transportes y la policía nacional.

El ente principal en el caso peruano es el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, quien viene dando normas y haciendo campañas e incrementado las escuelas de conductores para sensibilizar a los conductores que han participado en accidentes de tránsito con alcoholemia. Asimismo, hacen un seguimiento al incremento de los accidentes así como de la falsificación de las licencias de conducir. Entre las medidas que se están adoptando se encuentran la imposición de la papeletas electrónicas y computarizadas, así como disposiciones para que la Municipalidad, junto con la PNP, sean los encargados de realizar operativos para verificar el cumplimiento de las sanciones. Estos operativos deberán ser permanentes en la vía pública. Cabe mencionar que es importante el papel de la SUTRAN como entidad encargada de recaudar y administrar los recursos provenientes del pago de multas. En ese sentido, es evidente que las

normas de alcoholemia están dadas en el Código Penal, pero falta una adecuada implementación de las mismas.

Tabla N°11

Consolidado de hallazgos sobre la efectividad de las acciones ante el surgimiento de la normativa

ENTREVISTADOS	NORMAS CLARAS	FUNCIONA BIEN LA ESCUELA DE CONDUCTORES	CORRUPCIÓN DOSAJE SEGURO	PARTICIPA EL ESTADO	CAMPANAS	EXISTE DESCONCIERTO
MINISTERIO EDUCACION	No conoce	Falta implementarlas	Parece que si	En ocasiones o muy raras veces	Si	Si
MLM	En coordinación MTC SI	Falta implementación y difusión	Si	Directamente NO	siempre	En ocasiones
SUTRAN	Si con el MTC	si	si	No siempre	si	no
ONG	No conoce	no sabe	si	no sabe	no	si
PNP	No se trabaja con las de MTC y Municipalidades	no	Que conozca Si	na sabe	si	si
USUARIO	No siempre están cambiando	no sabe	si	no	Si por los medios de comunicación	si
EMPRESA TRANSPORTES	No siempre es cambiando	no	si	no	no	si
AGREGADO POLICIAL COLOMBIA	si	si	no	si	si	no

Elaboración propia.

En la Tabla N°11 se puede apreciar que las normas existentes en el país no son claras y que la implementación de las escuelas de sensibilización, dispuestos por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, no están funcionando como se espera por la falta de seguimiento y evaluación a estos centros autorizados, tal como lo indican los actores involucrados. Asimismo, es posible afirmar que si existe corrupción en los exámenes de dosaje ético en las pruebas cuantitativas por diferentes motivos, como por ejemplo la interferencia política y policial de altos mandos o familiares. En este punto se ve que el Estado tiene un mínimo de participación en el diseño de políticas y en su implementación y que no se da un adecuado seguimiento de las normas dadas para combatir este problema, ni de las campañas de sensibilización.

También se aprecia que existe desconocimiento tanto de las normas como de las disposiciones al respecto. Esta cuestión no ocurre en Colombia, motivo por el cual se tomó como referente este país para la comparación y para la formulación de políticas a partir de este ejemplo.

CONCLUSIONES

Entre los problemas que aquejan a la efectividad del Estado peruano para prevenir y sancionar los problemas de seguridad vial vinculada a la alcoholemia se puede identificar una falta de control adecuado de las normas, puesto que existen normas pero estas son implementadas por diferentes autoridades que tienen competencia en el ámbito vial. Asimismo, existe una duplicidad normativa, ya que si bien el Ministerio de Transporte y Comunicaciones dicta normas, de igual forma lo hace la Municipalidad de Lima, motivo por el cual no se puede hacer una efectiva coordinación con la PNP, como ejecutor de la norma y encargado del orden público según la Constitución Política. Se corrobora que no existe un ente único encargado de centralizar las sanciones impuestas por la policía y de las medidas adoptadas por el Poder Judicial, lo que contribuye a que los conductores o infractores gocen de impunidad y puedan acumular sanciones sin ser sancionados.

En el periodo de tiempo delimitado para la presente investigación, Perú es el primer país en accidentes de tránsito, siendo la segunda causa principal la ingesta de bebidas alcohólicas. En el desarrollo se ha podido verificar que si existen normas para poder contrarrestar los accidentes de tránsito por alcoholemia mediante campañas de sensibilización por parte del Ministerio de Educación, la PNP, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la Municipalidad de Lima y

los medios de comunicación. La accidentabilidad en el Perú en el periodo de tiempo delimitado para el estudio, es pues aproximadamente de una media de siete mil accidentes anuales con consecuencias fatales y no fatales. Siendo la segunda causa de estos accidentes de tránsito el alcohol, luego del exceso de velocidad, se tienen un promedio anual de veinticuatro mil accidentes. Se debe tener en cuenta que el promedio anual de accidentes de tránsito en el Perú son de setenta y siete mil accidentes a nivel nacional por diferentes causas

De acuerdo a la investigación realizada se puede indicar que el Estado peruano no ha implementado políticas públicas para poder contrarrestar este problema y que requiere de la participación de todas las autoridades y la sociedad civil. Existen actividades para poder combatir o disminuir este problema pero están mal implementados, como por ejemplo la escuela de conductores que lleva a cabo el Ministerio de Transporte y Comunicaciones para los conductores que han sido sancionados por participar en accidentes de tránsito, quienes terminan el curso y obtienen su certificación, en muchos casos, sin asistir, y pagando más del importe establecido, lo que evidencia ser un caso de corrupción.

Es importante recalcar que dentro de las funciones del Ministerio de Transporte y Comunicaciones se encuentra ser el rector en materia de transporte de tránsito terrestre a través de la Dirección General de Tránsito Terrestre, que regula los estándares y requisitos para la prestación de servicios, siendo competente para gestionar y fiscalizar el servicio de transporte de ámbito nacional. También, es importante mencionar el papel de los Gobiernos Regionales y

municipalidades, entidades que pueden dictar normas complementarias sin desconocer o desnaturalizar lo previsto en la Ley en materia de transporte, con la participación de la PNP que presta su colaboración y auxilio a la función fiscalizadora que desarrolla la autoridad competente.

Para la investigación se tomó como referencia las políticas internacionales y nacionales. Una de ellas es la Declaración de Moscú, Estrategia de Seguridad Vial 2011-2020, en la que las estrategias están determinadas en cinco acciones principales. Estas son coadyuvar en el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la seguridad vial, participar en la revisión de la modernización de la infraestructura vial y de transporte más segura, fomentar el uso de vehículos más seguros, mejorar el comportamiento de los usuarios de vialidades incidiendo en los factores de riesgo que propician la ocurrencia de accidentes de tránsito y fortalecer la atención del trauma y de los padecimientos agudos mediante la mejora de los servicios de atención médica pre-hospitalaria y hospitalaria.

Nuestra legislación, al tratar de modificar los articulados del Código Penal y del Procesal Penal, ha tratado de alguna forma coadyuvar a que los ciudadanos reflexionen antes de asumir el control de un vehículo automotor estando bajos los efectos o influencia del alcohol, a través de la difusión de información. En relación a los límites de alcoholemia podemos referir que a un conductor se le considera ebrio si lleva más de 0.50 grados de alcohol por litro de sangre. Cabe resaltar que en los Estados Unidos y Europa el límite es de 0.2 grados y se plantea reducirla aún más, a 0 grados, puesto que se entiende que el alcohol altera la

concentración, disminuye los campos visuales y nuestras reacciones o reflejos se vuelven lentos.

De acuerdo a las estadísticas, se puede indicar que no existe una efectividad de las acciones tomadas por las autoridades o actores involucrados con el tema. De acuerdo a los años de estudio, se puede observar que en el año 2010 se produjeron 6,732 accidentes; en año el 2011 6,852; en el 2012 6,368; y en el año 2013 7,324 accidentes; lo que indica un aumento de las cifras.

Al respecto, se hizo una comparación con Colombia. Si bien este país tenía el mismo problema, la intervención del Congreso influyó en la disminución de las cifras de accidentes, con la emisión de dos decretos legislativos solo para el caso de alcoholemia. Además, determino las funciones de cada entidad en casos de accidentes de tránsito, y realizaron el análisis de la capacidad de gestión de seguridad vial en agosto del 2013. Dado que esto fue catalogado como un problema social y de salud pública, el Departamento de Planeación Nacional incluyo la Seguridad Vial en el Pan de Desarrollo como un tema de política de estado mediante la Ley 1450 del 2011, denominado Pan Nacional de desarrollo 2010-2014. A partir de esto, la Contraloría General de la República de Colombia realizó, por encargo del senado en febrero del 2013, una auditoria intersectorial sobre la política de seguridad vial. Como producto de ello se publicaron 13 informes de seguimiento especial a la política pública de seguridad vial en Colombia.

Tras estas acciones, se formó la ANSV (Asociación Nacional de Seguridad Vial), aprobado en diciembre de 2013 por el Congreso. También, se creó el Viceministerio de Transporte, que tiene como fin liderar y coordinar la política nacional de seguridad vial, involucrando a nivel nacional a los municipios a través de los organismos de tránsito, la policía nacional y los terminales de transporte, para inspeccionar, vigilar y controlar la prestación de servicio público. Al respecto las entidades privadas, los medios de comunicación y la sociedad civil ejercen un papel fundamental en la administración y cumplimiento de los compromisos del gobierno, a través de la exigencia de la rendición de cuentas.

A partir de la experiencia de Colombia se puede indicar que para ellos la prueba de alcoholemia es uno de los instrumentos más utilizados por la policía de tránsito. Asimismo, se basan en su Reglamento Nacional de Tránsito donde indican que la prueba de alcoholemia es una prueba utilizada para detectar la presencia de alcohol en la sangre de una persona. A la vez existe un Manual de Guantería del Ministerio de Transporte y Comunicaciones donde se menciona la aplicación del test de Hogan, la prueba Romberg (o caminar con los ojos vendados y brazos extendidos sobre una línea recta).

Asimismo, las sanciones son de acuerdo a la cantidad de alcohol en la sangre. Por ejemplo, cuando se tiene más de 0.5 gramos por litro de sangre o por negarse a pasar la multa, se exige un pago de 50% de una UIT y la cancelación del brevetado por un año. Pero cuando participa en un accidente de tránsito paga el 100% de una UIT, además de la cancelación del brevetado por tres años.

Por otro lado, la sociedad civil tiene una participación permanente junto a la fundación por La vía por la vida. El gobierno, por su parte, muestra su apoyo a través de la imposición del SOAT y con la ejecución de 30 mil millones de pesos anuales para realizar campañas de sensibilización. A partir de esto se resalta la disminución de los accidentes en el año 2013 (Ver Tabla N°8), desde la puesta en ejecución y participación del Poder Legislativo en la formulación de normas sobre alcoholemia.



RECOMENDACIONES

1. Por tratarse de un problema público urgente y por comprometer la vida de las personas, este problema debe ser agendado de forma tal que emita una norma determinando las funciones específicas de cada entidad involucrada para evitar la duplicidad de trabajo. Asimismo, es importante llevar un control adecuado, a nivel nacional, de los antecedentes de todos los conductores que han participado alguna vez en un accidente de tránsito. Es importante también priorizar un plan de acción para reforzar el cumplimiento de las normas actuales elaborando planes de acción especiales para las gobiernos regionales y locales para el cumplimiento de las mismas.
2. Es importante que el Ministerio de Transporte y Comunicaciones sea la entidad responsable del impulso de medidas en relación a la seguridad vial; y que lidere políticamente lo concerniente al tema del transporte. Para esto, deberá de dotarse de capacidad técnica para asumir las funciones de planificación. Por su parte, la PNP debe asumir una responsabilidad ejecutiva y realizar coordinaciones con los demás ministerios y/o autoridades locales y privadas. Para esto deberá estructurar una oficina de Seguridad Vial desde donde impulsara las políticas y estrategias. Esta oficina deberá tener autonomía y sea netamente técnica y deberá poder exigir a otros organismos o entidades lineamientos. En ese sentido, resulta

necesaria la colaboración multisectorial para tener los datos actualizados y confiables para realizar diagnósticos de los problemas de seguridad vial, para, de esta forma poder identificar o evaluar los resultados. Esta recomendación es concordante con lo propuesto por la OMS, que recomienda que los países necesitan desarrollar sistemas de vigilancia de lesiones como medio para reconocer el problema y poder actuar en forma adecuada y de acuerdo a la realidad del país.

3. Se debe designar una comisión multisectorial para la implementación del laboratorio de dosaje étílico de la PNP. También se deben realizar convenios con instituciones de salud para que puedan realizar dichos exámenes y de esta manera descentralizar los laboratorios para darle una atención inmediata a los ciudadanos que participen como víctimas o causantes de un accidente de tránsito. De esta forma también se puede evitar la corrupción.
4. Se recomienda que las autoridades competentes en materia de transporte y tránsito terrestre, con competencias normativas, propongan la reducción del grado de intoxicación alcohólica, de forma tal que un conductor que tiene la responsabilidad de cuidar la seguridad de sus pasajeros y carga no pudiera ingerir bebidas alcohólicas antes de manejar. Así se contribuye a la reducción de accidentes de tránsito ocasionados por ebriedad del conductor

y peatón. La implementación de la presente norma no genera ningún costo y contribuiría a regular los accidentes de tránsito por alcoholemia y a que los ciudadanos tomen conciencia de las consecuencias tanto para la sociedad como para el estado.

5. Se recomienda también que se indique a los establecimientos que expenden bebidas alcohólicas que exijan a sus comensales que, cuando acudan con vehículos, exijan la presencia de un conductor sin gramos de alcohol en la sangre.



ANEXOS

- ANEXO 01: Hallazgos de información en el trabajo de campo
- ANEXO 02: Mapeo de actores.
- ANEXO 03: Guía semiestructura de preguntas
- ANEXO 04: Hallazgos de entrevistas
- ANEXO 05: Cuadros de comparaciones en alcoholemia
- ANEXO 06: Bibliografía.



ANEXO 01

HALLAZGO DE ENTREVISTADOS

DE ACUERDO AL PRIMER OBJETIVO

FUNCIONARIO MINISTERIO DE EDUCACION Labora desde hace dos años en las áreas de educación de seguridad vial siendo su profesión ingeniero, hacen un trabajo de sensibilización con las reglas del anterior gobierno, están realizando trabajos de coordinación con Colombia por ser un país bien organizado para casos de transito así como tienen acercamiento con Chile, en lo que respecta a la alcoholemia tiene conocimiento por los medios de difusión y está implementando talleres en coordinación con la Municipalidad de Lima y la Policía Nacional del Perú y que los accidentes por alcoholemia son porque no existe valores y reglas claras en el Perú.

USUARIO conocen sobre los accidentes de tránsito por los medios de comunicación y sobre accidentes que han sufrido sus familiares o amigos, sobre el consumo de alcohol las autoridades que conozca no se ponen de acuerdo or la experiencia personal me dicen la Policía, Fiscalía y terminan en el Poder Judicial pero no se sabe quién hace quien, sobe los accidentes de otros países no tengo conocimiento pero si sé que en EEUU que yo estaba las leyes son más drásticas y no se ve mucho de estos problemas por las normas y más aun sobre la prisión de los participantes y además se ve más por consumo de drogas y no existen trabajos de la policía en la calle sobre los conductores que están ebrios.

ESPECIALISTA PNP En la Policía se están realizando cursos de actualización sobre los procedimientos y las normas que se emplean para los casos de accidentes de tránsito por diferentes motivos y el personal es escaso se están cumpliendo con procedimientos con TIC que están

normados por ley 27181 TUO art 19 la potestad responsabilidad de la PNP que nos permite la foto papeleta así como recepcionar la denuncia de la ciudadana, y cuando se presentan accidentes de tránsito con participación de conductores con alcohol tenemos peritos para realizar las investigaciones con el todavía antiguo código procesal penal , así como las municipalidades tienen una central que pueden denunciar los accidentes solo con fotos propiciándose una controversia y enfrentamientos con la Municipalidad. Existen convenios con la Municipalidad con control de gabinete que le da potestades a las Municipalidad a denunciar sin presencia de la Policía, este mismo procedimiento se puede observar que Colombia tiene este procedimiento pero lo realiza solo la Policía y no existe duplicidad.

LABORATORIO DOSEJE ETILICO el tratamiento lo viene efectuando con una falta de política al respecto, toda vez que se viene efectuando a la “ligera”, toda vez que existe el personal Laboratorista Clínico y el personal de Auxiliares en Laboratorio Clínico, que oportunamente fueron preparados por la institución para este proceso, sin embargo en lo que respecta a los determinados “operativos”, lo efectúa el personal de armas sin contar con el personal preparado para ello.

Asimismo, en las Comisarias y/o dependencias policiales no se cuenta con un flujograma respecto al procedimiento desde el inicio de la intervención policial hasta que el usuario es trasladado a la Sanidad PNP.

En la ciudad de Lima, el índice aproximado de dosaje etílicos en la jurisdicción del Hospital A.B. Leguía es aproximadamente de 2400 mensuales, que corresponde a las dependencias de Lima Norte, Este y del Centro de Lima (San Andrés, Alfonso Ugarte, Cotabambas, Conde la Vega, Monserrat) Hay diferentes factores, los principales son las actividades sociales (festividades patronales, feriados, fines de semana “larga”); asimismo, porque hay un descontrol en la venta de bebidas

alcohólicas (una legislación más severa en la venta y expendio –horarios) y finalmente la gran variedad de licores con alta concentración alcohólica (ron, pisco o tragos cortos) Como lo señalo son principalmente por factores sociales y/o culturales. El Estado tiene que cambiar su estrategia implementando y autorizando la utilización del coeficiente de etiloxidación, que consiste en incorporar al resultado de dosaje étílico la concentración de alcohol que se ha oxidado (perdido) como consecuencia del tiempo que se demoró por el traslado del usuario desde la intervención policial hasta la toma de muestra en la Sanidad PNP.

ONG se viene desempeñando como director de este centro de rehabilitación desde hace aproximadamente 5 años ya que anteriormente lo hizo en el interior del país , se desempeña en este cargo por ser de profesión psicólogo y tener una experiencia de 22 años estar en este trabajo, haber realizado cursos de especialización tanto en el país como en el extranjero. la mayoría de los pacientes son por ser alcohólicos que han dejado sus hogares y en muchos de los casos no se daban cuenta que eran alcohólicos pese a tener trabajo y un hogar bien constituido además de tener muy buenos trabajos, los pacientes son pocos los que se encuentran internados más son los que son tratados ambulatoriamente o vienen en días determinados o de acuerdo a su caso. hay caso de personas que han sufrido accidentes de tránsito como conductores pero estas personas son alcohólicos involuntarios según ellos porque tienen una costumbre de tomar bebidas alcohólicas todos los días y así trabajan mejor y cuando manejan saben que están mal pero aun así manejan y en la mayoría de los casos son personas adineradas o de clase social alta. Conoce el índice de accidentabilidad de Colombia por haber realizado una pasantía en la policía de Colombia por el CAEN, y sabe que las sanciones son más drásticas y tienen otra cultura de la seguridad vial pese a estar en conflictos con la FARC.

EMPRESA DE TRANSPORTES Se viene desempeñando como presidente de la empresa de transporte desde hace aproximadamente 20 años teniendo en dicha empresa 04 ómnibus para el transporte de pasajeros con rutas que fueron ganadas en una licitación por la Municipalidad de Lima, sobre los accidentes de tránsito indica que vio varios de estos y en casos escasos de choferes con ingesta de alcohol y que en su empresa no tuvieron ningún caso con accidentes de tránsito con choferes ebrios ya que existe un buen control al ingreso de los choferes por turno además que existen controladores en varios puntos de su ruta, él también se desempeñó como chofer y veía como se producían accidentes con choferes borrachos pero antes no existía tanta información de este porque la ley no era tan severa y la prensa casi no le tomaba importancia a los accidentes con la participación de borrachos sino en casos de accidentes de empresas de transporte interprovincial. viajó a varios países con a finalidad de comprar Omnibuses y recibía charlas sobre la manera de controlar a los conductores así como conoce de las experiencias de otros países como son Bolivia, Chile y China

TRANSPORTE INTERPROVINCIAL se desempeña como jefe de la empresa interprovincial desde su fundación que fue hace 10 años, y los problemas de alcoholemia lo conozco desde que la Policía con representantes del ministerio de Transportes y Comunicaciones y un Fiscal realizaban operativos en las garitas de salida de Lima tanto para el Norte, Sur y Centro, y lo hacían de acuerdo a las normas existentes lo cual parece que no son efectivos, los operativos deberían de ser como los realizados en Chile, Colombia y Ecuador lo cual tuve la oportunidad de estar presente cuando realizaba viajes a esos países pero en estos casos que eran encontrados los choferes suspendían a las empresas y le cancelan la licencia de conducir y los inhabilitan para que trabaje en otras empresas de pasajeros, en la empresa aún no hemos tenido accidentes

de tránsito por alcoholemia pero si por no tener dos choferes para rutas largas y si los accidentes son frecuentes en el Perú es porque no existen sanciones drásticas y duras, en el caso de Colombia si existe un respeto a las autoridades al menos de la policía de tránsito y los fiscales de tránsito quienes sancionar las infracciones y a mi parecer no existe corrupción porque respetan la vida y seguridad de las personas.

SUTRAN Las funciones en lo que respecta al MTyC se viene efectuando de acuerdo a la normatividad existente la misma que vengo desempeñando desde hace tres años, en lo que respecta a las normas de alcoholemia se viene realizando campañas con los medios de comunicación y el MT ha tomado la iniciativa de implementar normas como son la centralización de las Licencias de conducir a nivel nacional por categorías ya que los accidentes de tránsito eran con participación de conductores cuyas licencias de conducir no estaban registradas en el MT por eso se dio el DS 040 -2008, siempre con base en la ley 29005, en lo que respecta a la alcoholemia y ante el crecimiento de los accidentes de tránsito terrestre en el país la mayoría son por imprudencia del chofer al vulnerar las normas existentes ya que ellos saben que no deben de ingerir bebidas alcohólicas por lo que es necesario tomar las medidas urgentes para realizar una supervisión fiscalización y control de las normas de tránsito con ello poder disuadir la conducta de los futuros infractores, en el Perú las estadísticas nos indican que los accidentes de tránsito están incrementándose porque no existe control de las normas como es el caso de Colombia donde si existe conciencia ciudadana y sus funcionarios tienen el apoyo de sus gobernantes y velan por la seguridad de la comunidad, asimismo ellos realizaron modificaciones a sus leyes pero que existe control. Para el cumplimiento de las normas en el país debe existir una acción pública donde participen todas las autoridades y cumplir sus objetivos para lo cual deberá de diseñar sistemas de

prevención y tener centralizado las sanciones que se imponen a los infractores (solo se registran las enviadas por la PNP).

AGREGADO POLICIAL DE COLOMBIA Se viene desempeñando en el cargo desde el año pasado y su especialidad es la investigación en la Policía, pero si conoce los procedimientos de alcoholemia en su país puesto que intervino en varias ocasiones y sabe cómo son las normas y procedimientos en su país. la policía nacional de Colombia enfrenta los problemas de alcoholemia con las normas legales que datan del 2002 pero que son actualizados constantemente mediante disposiciones y acuerdos entre el Juzgado y la policía quienes son los encargados de la investigación y sanción a los conductores que infringen las disposiciones emanadas por el estado y los controles al principio fueron todos los días hasta que la sociedad tome conciencia y conozca cuales son las consecuencias mas aun que se apoyaban con los medios de comunicación que fue una disposición del ejecutivo, acá en el Perú conozco solo por los noticieros de los periódicos y TV, no sabiendo que autoridades son las encargadas de realizar los procedimientos, en Colombia las coordinaciones entre las autoridades en permanente y no existe duplicidad de esfuerzos y además que las sanciones son ejemplarizadoras a los incidente se les cancela la licencia de conducir y tienen pena de cárcel de acuerdo a los cargos.

OBJETIVO 2: DETERMINAR POLÍTICAS Y ACCIONES QUE SE HAN IMPLEMENTADO PARA REGULAR LA ACCIDENTALIDAD POR ALCOHOLEMIA EN EL PERÚ

MINISTERIO DE EDUCACION Las normas son clara pero lo que falta es el cumplimiento no Tengo claro quién es el responsable de la ejecución de las sanciones y quienes son los que revisan los brevets a los que se les

cancela o suspende sus licencias no comprendo porque hay tantos vehículos que tienen papeletas y siguen circulando y peor aun los que han causado, accidentes de tránsito lo que tenemos claro en el Ministerio de Educación en el área de educación vial es que no se han realizado estudios de políticas públicas o problemas públicos sobre alcoholemia, estamos realizando campañas sobre seguridad vial como prevención que son repartidos dentro de directivas internas a nivel educación reincidiendo en la educación inicial y primaria, sé que existen programas de alcoholemia por los medios de difusión, estamos realizando coordinaciones con el Ministerio del Interior, Municipalidad de Lima y algunas ONG especialistas en el tema así como con Colombia y Chile.

USUARIO sobre las campañas que existen solo lo veo por la televisión y sobre lo que les enseñan a mis hijos en el colegio pero cuando converso con otras personas no saben nada sobre los accidentes por los conductores que conducen borrachos y más aún según las noticias son los fines de semana, y las sanciones deberían de ser más drásticas y se les debe de cancelar su brevets y los pagos deben de ser mas en lo económico que pueda alcanzar para el tratamiento en casos de accidentes y estén heridos y para los gastos de sepelio e indemnización para los deudos que en su mayoría quedan desamparados asimismo indica que los medios de comunicación son muy escandalosos para propalar las noticias y son muy escandalosos pero no indican cuales son las sanciones para los conductores, si fueran más objetivos y menos escandalosos los accidentes disminuirían .

ESPECIALISTA PNP dentro de las normas legales que se están realizando se han presentado al Congreso el mismo que está firmado por el General Vidal Vásquez pero la verdad es que el Ministerio de Transporte está usurpando funciones y sacan reglamentos que están por debajo de una Ley, desde ese tiempo ya están realizando coordinaciones

para sacar normas que ellos deben encargarse de todo lo que ocurra con el transporte, ya que la Policía no sanciona sino previene e investiga, pero quieren darle más protagonismo a la municipalidad, en lo que se requiere a la Seguridad Vial no existe una entidad encargada es decir ser el ente rector o una equipo para tratar y hacer cumplir la norma de seguridad vial a nivel nacional, ya que antes solo la Guardia Civil se encargaba de la investigación y Sanción y no existía tantos accidentes como ahora. Políticas n existen y las acciones que se están realizando solo son mediáticos con normas que no tienen vinculación con las otras instituciones, porque no tomar el ejemplo de Colombia que su congreso saco una Ley Legislativa para estos casos y los resultados son buenos, ellos cada cual tienen sus funciones y no hay duplicidad de funciones y la ciudadanía ha tenido una buena respuesta y ellos son los que hacen conocer a los que no saben y exigen a que los colegios enseñen normas de seguridad vial.

LABORATORIO DOSAJE ETILICO La determinación de alcoholemia en la Sanidad PNP, está determinada mediante el Método colorimétrico, a través de la prueba cualitativa y cuantitativa, por lo general estos procesos son desarrollados mediante el control de calidad y si esto es llevado adecuadamente, no se presenta incidente, si lo hubiera generalmente se consultaría con otro Colega Laboratorista. También podría llamarse “incidente”, cuando se pide una contramuestra, en este caso se repite el procedimiento conjuntamente con otro colega, pero por lo general no existe “incidentes”

No existe una política pública, actualmente me encuentro realizando una investigación en ello, el trabajo de la etiloxidación, y una vez que se logre esta investigación, ello constituirá en una política de incorporar el valor oxidado al resultado del dosaje etílico El Estado a través de la PNP, Ministerio de Transporte, MP y otros viene realizando esfuerzos por

contrarrestar los accidentes, sin embargo estas no son permanentes. Falta una mayor “agresividad” en esta política. Falta mayor implementación, estar interconectados con las Comisarias, RENIEC y déficit de personal especializado. Como lo he señalado, lo viene efectuando con una falta de celo y de profesionalismo, participa personal no especializado en los diferentes operativos o no convocan a los mismos.

ONG Conoce sobre la regulación de los ciudadanos en casos de alcoholemia por estar en permanente trato con estas personas y por la misma profesión y sí podría afirmar que los procedimientos que se realizan en el Perú a veces son obsoletos o se hacen de acuerdo a la condición ya sea del infractor o víctima, si bien es cierto que se dan normas para regular el comportamiento de las personas pero no son las adecuadas primero deben de ver que es lo mejor y cuál es la mejor sanción, que le duele más al peruano para una sanción y podría ser por ejemplo una prisión ejemplarizadora y que sea difundida por todos los medios de comunicación, solo se sanciona cuando la prensa informa de un accidente o hace un seguimiento al respecto pero después los accidentes sin información de la prensa no se cumplen porque como ya se lo indique tienen influencias a las altas esferas bien está presente la corrupción, debería de ser como Colombia o Chile donde la corrupción en casos de accidentes de tránsito las sanciones son más severas claro que las mismas reglas de tránsito son claras y los actores son identificados por su función.

EMPRESA DE TRANSPORTE Conoce de todas las normas legales que se dan en el Perú ya que es el responsable de toda la empresa así como tienen consultores y abogados que los asesoran para cualquier incidente que tuvieran ya que participan en accidentes de tránsito ya sea como culpables o víctimas porque no solo los accidentes dependen de los ómnibus en este caso sino de otras personas o incidentes involuntarios

que siempre se dan. cree que las normas legales que se dan en el Perú no son las adecuadas porque se puede obviar o trasgredir mediante protecciones de políticos o las mismas autoridades policiales y de otras instituciones pero cuando son trascendentes y la prensa está presente ya no se puede hacer nada aunque aun así cuando se realiza la denuncia al Ministerio Público o al Juzgado las sanciones son muy benignas y si se acoge a que si esta consiente que cometió una infracción penal al conducir ebrio solo le dan una multa y firmar un cuaderno de control y asistir a una escuela de sensibilización que es otra medida mal dada, debería de darse una ley para cada institución que participa, por ejemplo las municipalidades realizan operativos pero no tienen la potestad de detener o hacer controles de alcoholemia, los choferes no les hacen caso pero ellos sacan ordenanzas municipales para todo y la Policía trabaja de otra manera a veces nos encontramos en dilemas a quien hacer caso o quien tiene la autoridad para esto, claro que a la Policía si le hacen caso

EMPRESA INTERPROVINCIAL las normas existentes en el Perú se dan de acuerdo a las circunstancias y a la sensación que causan los medios de comunicación cuando se produce un accidentes con borrachos pero luego no pasa nada, si bien es cierto que la Policía los interviene y lo pasan al Ministerio Público estos realizan las diligencias en una semana o dos y llegan a un acuerdo los interesados y todo queda en cero más aún que existen intereses de por medio como son las influencias y la corrupción, además que no existen las funciones claras de las autoridades ya que en el caso de los ómnibus de largo tramo son intervenidos por la policía y si hay sanciones los pone la papeleta y hay plazos para pagar si no lo hago durante bastante tiempo espero que pasen dos años y prescriben y si durante ese tiempo no es intervenido no pasa nada el Ministerio de transporte y comunicaciones y la municipalidad no tienen un

control de las papeletas de infracción, en cambio en otros países si no pagan las infracciones no salen los vehículos y les descuentan puntos, además que las propagandas son fuertes por los medios de comunicación y es obligatorio en los centros de educación la seguridad vial

SUTRAN Las coordinaciones a nivel del Ministerio se realizan por ley ya que en cada una de estas normas que emite el ministerio se consignan las autoridades que deben de actuar en su campo como es la municipalidad de Lima para que complemente la norma que se expide y para su cumplimiento pero el cambio constante de las autoridades no hace posible realizar coordinaciones permanentes, estas normas que se dan son porque son problemas públicos que la ciudadanía exige de las autoridades y estas autoridades son la PNP y la MLM, y en estas normas se comprometen a estas instituciones para poder garantizar el cumplimiento de las mismas, para lo cual por ejemplo la PNP debe de garantizar y controlar la libre circulación en las vías públicas, fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito y seguridad vial de los usuarios y aplicar las medidas preventivas dispuestas y ejercer funciones de control de tránsito así como inscribir en el registro Nacional de Sanciones las papeletas de infracción y medidas preventivas que imponga en la red vial y denunciar ante las autoridades que corresponda las infracciones, este tema se coordinó con la MLM para la difusión por los medios de comunicación pero para realizar gastos que son partida del estado se deben de realizar licitaciones y cada institución tienen sus prioridades y formas de realizar estas campañas para denunciar y evitar los accidentes de tránsito, como ya se indicó las normas se dan pero no existe un compromiso de las autoridades encargadas para su cumplimiento, en el caso de alcoholemia los conductores o peatones que sean intervenidos por la Policía será previsto en el código penal vigente y así como la sanción de inhabilitación de la LC.

AGREGADO POLICIAL DE COLOMBIA Las oficinas encargadas para sacar el dosaje etílico en Colombia lo hacen todas las áreas de salud es decir las clínicas, hospitales y dependencias que se encuentran en la Policía pero no se llama alcoholímetro sino ALCOHOSENSOR O ETILOMETRO que a diferencia del primero es más efectivo y objetivo por no decirlo que es real ya que mide el etanol en el torrente sanguíneo que en Colombia es de 0.40 /dl siendo menos para los transportistas con pasajeros y se han dividido en grados cero de alcoholemia, primer grado de 0.040 a 0.009 de 0.100 a 0.149 segundo grado y con más de 0.150 embriaguez. en las calles se utiliza el alcohosensor para el análisis cualitativo pero se hace de acuerdo ley y con garantía, como toda sociedad siempre existen dificultades pero se sale adelante gracias a las campañas y al apoyo de la ciudadanía, siendo los retos de la Policía bajar al mínimo los accidentes de tránsito por consumo de alcohol u otras sustancias, además que existe apoyo del ejecutivo para contrarrestar este flagelo que cada día es menos en Colombia por la dedicación y determinación de las funciones a cada institución para evitar conflictos.

OBJETIVO 3: DETERMINAR LA EFECTIVIDAD DE LAS ACCIONES QUE SE DIERON CON ESTA NORMATIVIDAD

MINISTERIO DE EDUCACION me parece que las autoridades deben de tomar en cuenta lo que indican los medios de comunicación aunque a veces exageran pero debe existir una norma que conozcan todos ciudadanos por los medios se ven casos pero lo que no comprendo es como no existen autoridades encaradas de cada caso uno para sancionar otro para hacer cumplir y otro para controlar y supervisar tengo entendido que en Colombia es así y en Chile son aún más exigentes claro que podemos pedir si nos falta cultura solo fíjese en la calidad de conductores

que tenemos algunos con vehículos sucios y malcriados y otros en mala traza conducen sin licencia, debería de existir una escuela de choferes y no academias porque son centros de corrupción no enseñan nada solo sacan dinero a los incautos y la escuela de conductores que ha empleado el ministerio de transporte es lo peor uno paga y le dan su certificación (esto para los que han participado en accidentes de tránsito y se les ha suspendido su licencia por puntos). se deben unir esfuerzos y comprometer a las autoridades encargadas para sacar leyes drásticas y que se comprometan todos el ministerio de educación está realizando actividades de prevención en accidentes de tránsito.

USUARIO las autoridades encargadas deben tener sus responsabilidades claras y deben saber cuáles son sus acciones a realizar y que deben de hacer en casos de accidentes de tránsito de los choferes borrachos, ya que falta conciencia y cultura en el Perú , porque en otros países no se cometen tantos accidentes de borrachos porque tienen otra cultura y son más responsables además que no hay tanta corrupción en cambio en el Perú existe tanta corrupción de las autoridades no son eficaces, además que como lo dice la prensa existen autoridades que esconden las pruebas y protegen a los más influyentes ya sea de la política o familiares, para evitar todo esto se debe de crear una sola autoridad encargada de todo o de lo contrario la sanción sea pública, con respecto a las escuelas de conductores que participan en accidentes de tránsito no sirve de nada ya que no existe un formalismo por parte de las autoridades y lo toman como algo mediático solo para calar a las personas que han sufrido de alguna manera un accidentes de tránsito como víctima, lo que pediría sería que las sanciones sean más severas y que se publique en los periódicos las sanciones y las personas que han participado así como se vea el caso de los seguros en estos accidentes ya que estos seguros se quedan con el dinero que les corresponde como víctimas.

ESPECIALISTA PNP las normas que se están dando son mediáticas la Policía está realizando coordinaciones con el ministerio de transporte y Comunicaciones y la Municipalidad de Lima Metropolitana para tener una norma legal que nos permita trabajar y realizar las investigaciones y que las sanciones no son de la Policía el encargado es el ministerio Publico, además que no tienen el apoyo de las autoridades ni de su comando en estos casos existiendo normas de todas las autoridades cada cual a su manera de ver y no se centraliza y no solo por el bien de la Policía sino de la ciudadanía ya que al realizar campañas de sensibilización que también lo hace la policía mediante acciones cívicas veo que el Ministerio de Educación también lo realizado al igual que el Ministerio de Transporte y Comunicaciones como la Municipalidad de Lima, pero porque no se centraliza en una sola campaña y que sea grande a nivel nacional y abarque todas las normas y en el caso de los accidentes debe existir un solo procedimiento que sea una guía para todos y estas normas si podrán ser de fácil aplicación. Miren las escuelas para conductores no son las adecuadas ya que solo o conocen el ministerio de transporte y Comunicaciones indican que es en forma coordinada con el ministerio de Educación y la Policía pero en realidad solo lo hacen ellos y los docentes deberían de ser Psicólogos y Policías que conocer del temperamento y normas pero no lo hacen así y más aún que las certificaciones son adulteradas

LABORATORIO DOSAJE ETILICO se debe de Realizar una ingeniería de publicidad de los riesgos de conducir bajo el consumo de alcohol, mayor autoridad en los operativos vehiculares y dotación de vehículos, tanto para los mismos operativos y para los servicios de dosaje etílico, toda vez que en muchas ocasiones uno se traslada hasta en ambulancias para tomar las muestras Falta mayor profesionalismo y seriedad en los mismos, deben convocar también al personal de Sanidad PNP Deben incorporarse

la obligatoriedad de un curso de alcoholemia y sus riesgos en la conducción de vehículos. Que debe dotarse de mayor logística al servicio de dosaje etílico y este debe ser de carácter sistémico a nivel nacional.

ONG Las normas que se dan en el Perú son muchas para cada caso quieren sacar normas y no hay un seguimiento o control al respecto, conoce de políticas públicas y problemas públicos y cree que los problemas son la misma sociedad y los pocos valores que hay en las personas, una norma es efectiva cuando se cumple como lo indica la ley no como se debe de interpretar porque en el Perú al menos los abogados son expertos en interpretar a su manera y conveniencia esto lo sabe porque también es perito psicológico y acude a audiencias o juicios por problemas de alcohólicos que han participado en incidentes ya sea de homicidio, accidentes de trabajo y pocas veces por conductores de vehículos, cree que la norma es muy benigna y se debe de sancionar a todos por igual sin distinción alguna como o indica la constitución del Perú. También debemos de ver la influencia de la familia que es muy importante en el tratamiento de estas personas para que no sean tratados como enfermos sin solución y sean una carga para la familia y el estado, pensar que las normas deben de ser claras y las funciones deben de ser individualizadas para cada institución que participa de una u otra manera en los procedimientos en casos de accidentes de tránsito por tener una experiencia propia lo dice esto.

EMPRESA DE TRANSPORTE Las normas que se han dado con respecto a la alcoholemia piensa que no son claras ya que en el transcurso de haberse desempeñado como presidente y conductor de la empresa vio varios accidentes de otros vehículos que protagonizaron accidentes y las sanciones no son las adecuadas la sanción debería de ser que se les cancela la licencia de conducir cuando participan en accidentes con muertos o heridos de esa manera si pueden tener miedo los choferes en

cambio acá no se realiza eso y solo les hacen pasar el dosaje étlico van a una comisaria les denuncian al ministerio Publico o fiscalía y este trámite o denuncia dura unos 20 días a un mes y se puede adulterar el dosaje en el laboratorio para que la pena sea mínima ya que a veces no existe un control eficiente en los laboratorios debería ser filmado todo este trámite para evitar adulteraciones y que la ley sancione como debe ser, existen noticias y procedimientos sobre este caso y creo que Perú tiene el índice más alto en sud américa será porque para expedir una licencia de conducir no importa el grado de instrucción y los examen también se pueden comprar y pero aun las revisiones técnicas sin ir te dan las certificaciones para transitar por eso digo que no existe una conciencia en el peruano para ser honesto para hacer una gestión de tramite siempre busca la criollada y quien perder o es víctima la sociedad,

EMPRESA INTERPROVINCIAL Las leyes existentes como ya lo indico anteriormente son ineficaces porque no existe un control estricto en lo que respecta a =l transporte interprovincial solo fue efectivo los operativos de Tolerancia Cero que al menos a los transportistas si nos hizo pensar y formalizarse para un adecuado servicio y tener la documentación en regla pero solo fue tiempo ahora ya no se estila estos operativos y por eso se producen los accidentes en las carreteras y los asaltos, las leyes o disposiciones para la alcoholemia solo lo conozco por los medios de información y por algunos amigos que han participado a mi parecer es muy lento y benigno ya que no se sanciona como debe de ser y o que debe hacer el estado es dar leyes y que se difundan para todos o de lo contrario repartir panfletos con las consecuencias y, sanciones y procedimientos para saber qué es lo bueno y malo de las leyes, estoy seguro que la mayoría de la gente no conoce sobre la alcoholemia, debería realizarse operativos en todos los paraderos en forma sorpresiva y realizar más control pese a que nos exigen los GPS para controlar la

velocidad que no debe de ser mas de 90 km por hora este sería un indicativo si se aumenta el kilometraje por parte del conductos claro que también se sanciona y tenemos radios para comunicarnos.

SUTRAN El Ministerio de Transportes viene enfrentando el incremento de los accidentes de tránsito dando normas y realizando campañas con las autoridades responsables, pero lo que a mi parecer faltas son que estas entidades encargadas deben centralizarse en uno sol es decir definir sus roles para poder enfrentar este problema público como son los accidentes de tránsito por alcoholemia más aún que a nivel nacional se están incrementando, sobre las escuelas de conductores se han creado para poder sensibilizar al infractor cuando ha sido inhabilitado y durante esa suspensión de la LC deberá de aprobar un curso de seguridad vial y sensibilización que incluye un examen psicológico, 40 horas lectivas en un periodo no más de un mes costo del conductor el mismo que deberá tener una certificación y acreditación de la entidad autorizada por el MT, las asignaturas deberán de ser actualización de normas de tránsito y las normas penales que REPRIMEN LA CONDUCCION EN ESTADO DE EBRIEDAD, técnicas de conducción. asimismo se ha previsto en este caso cuando una LC es suspendida los conductores sacan un duplicado la misma que será sancionada, para realizar la detección de los vehículos con papeletas se realizan por medios electrónicos computarizados en la vía pública, la SUTRAN es la encargada de recaudar y administrar los recursos provenientes del pago de multas por infracciones de tránsito, así como de la supervisión, detección de infracciones , imponer las sanciones y aplicar medidas preventivas que correspondan por el incumplimiento de las disposiciones legales del transporte terrestre. y las normas legales en caso de alcoholemia son las necesarias y solo diría que faltan complementarlas y asi como involucrar a las autoridades y ciudadanía.

AGREGADO POLICIAL DE COLOMBIA Las leyes de Colombia son Claras y más aún que cuando existe una duda en la utilización o interpretación de estas normas interviene de inmediato el ejecutivo y ordena al Legislativo que se den las modificaciones de las leyes para que no exista un conflicto de leyes es así que por ejemplo se dieron decretos legislativos como mediante ley 1696 del 19DIC13 se dictan disposiciones penales y administrativas para sancionar a los conductores bajo el influjo del alcohol y los procedimientos para que sean filmados y tendrán valor en el proceso, ley 1548 del 5JUL12 donde se dictan normas en caso de reincidencia como se ve la intervención del poder legislativo es de inmediato, todo esto se hace por medio de los problemas públicos que son agendados por los involucrados (instituciones) que no pueden realizar sus funciones a cabalidad, además que dentro de la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial se hacen constantemente investigaciones para evaluar las políticas implantadas y hacer un seguimiento como se está llevando a cabo, quiero agregar que las políticas de tránsito en mi país se llevan a cabo profesionalmente y por especialistas y las funciones están determinadas por ley para evitar conflictos administrativos actualmente se están llevando planes de control de sensores que está en la ley 769 ley de tránsito y evitar los accidentes y además que se han incrementado las penas pecuniarias que van desde un millón 768 mil pesos a 28 millones de pesos y suspensión de la licencia desde un año a cancelación teniendo en cuenta la reincidencia, además la cárcel va desde un año a 18 años. Los responsables son el Ministerio de transportes y la policía Nacional, más aun que la prueba de sensores o alcoholemia son obligatorios para todos los conductores y los que se niegan se les suspende la licencia por 10 años y los carros al depósito "inmovilizados"

ANEXO 02

MAPEO DE ACTORES

MAPEO DE ACTORES FREDY DEL CARPIO LEON			
Perfil	Actor (nombre, cargo, institución)	Relevancia (alta, media, baja) ¿Qué tanta información me puede dar para responder mis preguntas de investigación?	Datos de contacto
funcionarios	Gerente de Transporte Urbano de la MLM	alta	
	Sub Gerente de Transporte y Transito MLM	media	
	Superintendencia de Transporte MTC	alta	
	Jefe de la UIAT PNP	media	
	Jefe Laboratoriode la Sanidad PNP	alta	
	Jefe de programas de educacion vial ME	alta	
		media	
empresarios	Presidente de una Empresa de Transportes	alta	
conductores	de dos o tres empresas	alta	
alcoholicos anonimos ong	director de un centro	baja	
usuarios	ciudadano	media	
Expertos	Docentes - compañeros	media	

ANEXO 03

GUIA DE ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS

Herramienta 6: guías de entrevista semiestructuradas			
Perfil: funcionario			
Objetivos de la investigación	Preguntas	Objetivo de la pregunta ¿qué quiero averiguar con esta pregunta?	Indicador
OBJETIVO 1: Determinar el nivel de accidentalidad por alcoholemia entre Perú con perspectiva de Colombia	1¿Desde cuándo viene usted laborando en la Oficina de transporte en la Municipalidad de Lima metropolitana?		
	2 ¿Cómo cree Ud. que la Autoridad municipal viene enfrentando el Problema de la alcoholemia?		
	3 ¿Conoce Ud las normas de otros países como por ejemplo Colombia sobre alcoholemia?	Si conoce referentes sobre alcoholemia	
	4 ¿Cuáles son las normas legales sobre la alcoholemia?		
	5 ¿porque cree que en el Peru los accidentes por alcoholemia son frecuentes?		
	6 ¿según las estadísticas en Colombia existe menos cantidad de accidentes de tránsito por alcoholemia que en el Peru, podría decirme porque?		
OBJETIVO 2: Determinar políticas y acciones que se han implementado para regular la accidentalidad por alcoholemia entre Perú y Colombia?	7 ¿Qué, opina Ud. Sobre las normas legales que se han dado para contrarrestar los accidentes de tránsito por alcoholemia?		
	8¿Con que autoridades coordina Ud para contrarrestar los accidentes de tránsito por alcoholemia en Lima?		
	9 ¿Existen implementaciones de Políticas Publicas para regular los accidentes de tránsito por alcoholemia?		
	10 ¿Qué opina Ud sobre los medios de comunicación que vienen efectuando campañas para contrarrestar el índice de accidentes de tránsito por alcoholemia le parece adecuado?	si conoce las normas que regulan la alcoholemia y cuales son las dificultades	
	11 ¿Qué dificultades cree que existen en la dación de leyes para contrarrestar los problemas de alcoholemia y sus cumplimientos?		
	12 ¿Conoce si existe programas de monitoreo y evaluación de políticas públicas sobre los problemas de alcohomelia?		
OBJETIVO 3: Determinar la efectividad de las acciones que se dieron con esta normatividad	12.¿Cómo cree Ud. que la Autoridad municipal viene enfrentando el Problema?		
	13¿Qué retos le quedan a la Gestión Municipal para desarrollar y poder reducir los indices de accidentes de tránsito por alcoholemia?		
	14¿Cómo evaluaría las Política Publica aplicada en la prevención de los accidentes de Tránsito por alcoholemia son las adecuadas para contrarrestarlos?	si conoce las efectividad de las normas y las acciones que se han tomado al respecto	
	15 . ¿Cree Ud que se debe existir una norma con las funciones específicas de las autoridades responsables sobre los problemas por alcoholemia?		
	16 ¿en la actualidad se ha implementado las escuelas de conductores para instruir a los conductores en dos o tres meses que han participado en accidentes de tránsito; que sugeriría usted para que dicha medida se vea optimizada en su aplicación?		
	17 Que, tiene algo mas que agregar?		

ANEXO 06

TABLA DE ALCOHOLEMIA Y CUADROS COMPARATIVOS DE ALCOHOLEMIA

1er Periodo: 0.1 a 0.5 g/l: subclínico.

No existen síntomas o signos clínicos, pero las pruebas psicométricas muestran una prolongación en los tiempos de respuesta al estímulo y posibilidad de accidentes. No tiene relevancia administrativa ni penal.

2do Periodo: 0.5 a 1.5 g/l: ebriedad.

Euforia, verborragia y excitación, pero con disminución de la atención y pérdida de la eficiencia en actos más o menos complejos y dificultad en mantener la postura. Aquí está muy aumentada la posibilidad de accidentes de tránsito, por disminución de los reflejos y el campo visual.

3er Periodo: 1.5 a 2.5 g/l: ebriedad absoluta.

Excitación, confusión, agresividad, alteraciones de la percepción y pérdida de control.

4to Periodo: 2.5 a 3.5 g/l: grave alteración de la conciencia.

Estupor, coma, apatía, falta de respuesta a los estímulos, marcada descoordinación muscular, relajación de los esfínteres.

TASAS PERMITIDAS DE ALCOHOL EN AMERICA

PAÍS ESTÁNDAR NOVEL PROFESIONAL INFORMACIÓN ADICIONAL	
ARGENTINA	0,5
BOLIVIA	0,5
CHILE	0.3
COLOMBIA	0,4 40 mg de etanol /100 ml de sangre total
COSTA RICA	0,5-0,75 Mayor 0,75
CUBA	0,2 - 0,50, 0 Mayor a 0,5
ECUADOR	0,3
EL SALVADOR	0,49
ESPAÑA	0,500, 30 - 0,30 Hasta 2 años de experiencia
GUATEMALA	No existe norma vigente
HONDURAS	0.7
MEXICO	0.50, Hay diferentes niveles a nivel municipal
NICARAGUA	0,5 0,5 g/l sangre
PANAMÁ	0,51-0,85 0,10-0,50 g/l advertencia
PARAGUAY	0,0 Se prohíbe a toda persona o conductor a conducir vehículos, incluidos motocicletas y ciclomotores, estando bajo la influencia de estupefacientes o cualesquiera a la concentración de alcohol por litro en sangre
PERÚ	0,50, 50,25 El 0,25 es para los conductores profesionales que se encuentren prestando servicio público de personas, carga o mercancías en general
URUGUAY	0.30 Estos niveles son únicos para todo el país, fijados por Ley nacional. Para los conductores que se detecten con valores superiores a estos límites se les aplica sanción administrativa (multa) y la suspensión del permiso por un período de 6 meses la primera vez y superior a ese en caso de reincidencia

País	Tasa de alcoholemia gr/litro (en sangre)	Sanciones
ALEMANIA	0,5	Hasta 0,8 gramos, retirada carnet y sanción.
AUSTRIA	0,5	3.500 € máximo.
BÉLGICA	0,5	1.500 € máximo.
DINAMARCA	0,8	11.000 coronas danesas, mínimo
ESPAÑA	0,5 La tasa permitida se reduce a 0,3 para conductores de vehículos de PMA superior a 3,5 Tm., Transportes Especiales y Mercancías Peligrosas	Retirada de carnet y sanción.
FRANCIA	0,5	4.800 € máximo.
GRAN BRETAÑA	0,8	De 300 a 2.500 libras esterlinas
GRECIA	0,5	60.000 € mínimo.
HOLANDA	0,5	90 € mínimo
HUNGRÍA	0,0	Hasta 0,8 gramos, multa o retirada del carnet de conducir. Superior a esa cantidad, posible cárcel.
IRLANDA	0,8	1.100 libras irlandesas, máximo
ITALIA	0,8	Hasta 350 €.
LUXEMBURGO	0,8	Hasta 125 €.
NORUEGA	0,5	Multa variable y posible cárcel
PORTUGAL	0,2	120 € hasta 3 años de prisión.
SUECIA	0,2	De 1,33 a 4 meses de nómina y cárcel de seis meses a un año
SUIZA	0,8	2.000 francos suizos,

máximo

Efectos del alcohol en el organismo



-Con 20 a 30 mg de alcohol:

Afectación del control motor fino, afectación del humor.

-De 50 a 100mg:

Deterioro leve a moderado de las funciones cognitivas, así como dificultad para grandes habilidades motoras.

-Más de 150 mg:

Afectación de los movimientos voluntarios, grave deterioro mental y físico.

-De 200 a 300 mg:

Náuseas, vómitos y alteraciones del estado mental.

-Más de 300 mg:

Coma, hipotensión e hipotermia.


-Entre 400 a 900 mg:







Puede ser letal y producir depresión respiratoria, así como convulsiones, coma y hasta muerte.

VL

El máximo permitido para quienes manejan vehículos es de 0.5 g de alcohol por litro de sangre

COMPARATIVA

Nivel de alcohol en sangre	Número de copas de vino de 200 ml para una persona de 70 kg 	Síntomas y efectos principales
0.2	1	no hay síntomas significativos
0.5	2	manejar empieza a ser peligroso
1.0	4	la coordinación se ve muy afectada
1.5	6	todas las facultades muy afectadas
4.0	6	pérdida de la conciencia, riesgo de muerte

		Hombre 70-90 kg	Mujer 50-70 kg			Hombre 70-90 kg	Mujer 50-70 kg
Cerveza (330 ml; 5°)				Licor (45 ml; 23°)			
	1 tercio	0,21-0,28	0,34-0,48		1 vaso	0,13-0,17	0,21-0,30
	2 tercios	0,43-0,55	0,68-0,95		2 vasos	0,27-0,35	0,43-0,60
	3 tercios	0,64-0,83	1,02-1,43		3 vasos	0,40-0,52	0,64-0,90
Vino/Cava (100 ml; 12°)				Brandy (45 ml; 38°)			
	1 vaso	0,16-0,20	0,25-0,35		1 vaso	0,22-0,29	0,35-0,49
	2 vasos	0,31-0,40	0,50-0,69		2 vasos	0,44-0,57	0,71-0,99
	3 vasos	0,47-0,60	0,74-1,04		3 vasos	0,67-0,86	1,06-1,48
Vermú (70 ml; 17°)				Combinado (50 ml; 38°)			
	1 vaso	0,15-0,20	0,25-0,34		1 vaso	0,25-0,32	0,39-0,55
	2 vasos	0,31-0,40	0,49-0,69		2 vasos	0,49-0,63	0,78-1,10
	3 vasos	0,46-0,60	0,74-1,03		3 vasos	0,74-0,95	1,18-1,65

ANEXO 07

BIBLOGRAFIA

- **ASPECTOS LEGALES DE LA ALCOHOLEMIA**, por el Coronel Farmacéutico PNP José LEVANO CRISOSTOMO.
- **TRATADO DE MEDICINA LEGAL**, Ricardo SOLIS CABRERA.
- **ACCIDENTES DE TRANSITO TOMO I y II**, por el coronel PNP Javier DEL BUSTO DUTHURBURU y el CAP PNP Diómedes DIAZ PASAPERAS.
- **MANUAL DE INVESTIGACION DE ACCIDENTES DE TRANSITO**, por J. STANNARD BAKER.
- **ACCIDENTES DE TRAFICO, PROBLEMÁTICA E INVESTIGACION**. Miguel LOPEZ MOÑOS GOÑI.
- **INVESTIGACION DE ACCIDENTES DE TRÁFICO**, Academia de Tráfico de la Guardia Civil de España.
- **HOMICIDIO Y LESIONES CULPOSAS**, Marco Antonio TERRAGNI.
- Fundación Viento Blanco. Internet
- **BARDACH** Los ocho pasos de las Políticas Publicas – Problema Publico.
- **GUSFIELD, JOSEPH R.** Haggard, Howard Wilcox (1891–1959
- Salazar V. C. 1994 DEFICIENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS WWW.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.
- **ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD** Definición de Seguridad
- **CONSTITUCION POLITICA DEL PERU 1993 art 44.**
- “The Security Dilemma and Ethnic Politics”, Survival, 1973, Vol. 25, 1; **Barbara F. Walter y Jack Syner** (eds.), Civil Wars, Insecurity and Intervention, Columbia University Press, NY, 1999., la seguridad como problema publico
- **Astri Suhrke** 1999, Vol. 30, Nº 3, p. 264). El problema Publico.
- **Hodwood y Gunn**, 1984:108, definición de Problema Publico.
- **MARÍA DAS GRAÇAS RUA** (1997) Revista de servicio publico Brasília 1997
- blog.pucp.edu.pe/.../la-teoría-del-valor-publico El Valor Publico

- Ministerio de Defensa – doctrina seguridad Nacional CAEM 2009
- Eumed.net enciclopedia virtual de las ciencias sociales económicas y jurídicas 2010.
- *EL JUEGO DE LA IMPLEMENTACION'* (Eugene BARDACH)

